National Energy Board

Office national de l'énergie

Reasons for Decision

AEC Suffield Gas Pipeline Inc.

GH-2-2000

August 2000

Facilities

National Energy Board

Reasons for Decision

In the Matter of

AEC Suffield Gas Pipeline Inc.

North Suffield Pipeline

GH-2-2000

August 2000

© Her Majesty the Queen in Right of Canada as represented by the National Energy Board 2000

Cat. No. NE22-1/2000-5E
ISBN 0-662-29260-X

This report is published separately in both official languages.

Copies are available on request from:
The Publications Office
National Energy Board
444 Seventh Avenue S.W.
Calgary, Alberta, T2P 0X8
E-Mail: orders@neb.gc.ca
Fax: (403) 292-5503
Phone: (403) 299-3562
1-800-899-1265

For pick-up at the NEB office:
Library
Ground Floor

Printed in Canada

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada représentée par l'Office national de l'énergie 2000

N° de cat. NE22-1/2000-5F
ISBN 0-662-84943-4

Ce rapport est publié séparément dans les deux langues officielles.

Exemplaires disponibles sur demande auprès du:
Bureau des publications
Office national de l'énergie
444, Septième Avenue S.-O.
Calgary (Alberta), T2P 0X8
Courrier électronique: orders@neb.gc.ca
Télécopieur: (403) 292-5503
Téléphone: (403) 299-3562
1-800-899-1265

En personne, au bureau de l'Office:
Bibliothèque
Rez-de-chaussée

Imprimé au Canada

Table of Contents

Abbreviations and Definitions iii

Referenced NEB Proceedings v

Recital and Appearances vi

1. Introduction 1

2. Facilities 3
- 2.1 Facilities Description 3
- 2.2 Horizontal Directional Drill of the South Saskatchewan River 3
- 2.3 Crossings of Existing Pipelines 4
- 2.4 Safety of Construction and Operation 4

3. Environment, Land and Socio-Economic Matters 6
- 3.1 Environmental Matters 6
- 3.2 Route Selection 6
  - 3.2.1 Route Description 7
  - 3.2.2 Re-route 7
- 3.3 Land Requirements 7
  - 3.3.1 Adjacent Rights-of-Way 8
  - 3.3.2 Permanent Easement 8
  - 3.3.3 Temporary Work Space 8
  - 3.3.4 Freehold Land 8
- 3.4 Public Concerns 9

4. Traffic, Tolls and Tariffs 11
- 4.1 Financial Matters 11
- 4.2 Tolls, Tariffs and Transportation 11
- 4.3 Method of Regulation 12

5. Economic Feasibility, Competition, Impacts on Third Parties and the Public Interest 13
- 5.1 Supply 13
  - 5.1.1 Overall Gas Supply 13
  - 5.1.2 Supply for New and Existing Pipelines 13
- 5.2 Markets 14
  - 5.2.1 Transportation and Markets 14
  - 5.2.2 Transportation Contracts 15
- 5.3 Economic Feasibility 15
- 5.4 Other Public Interest Matters 17
  - 5.4.1 Competition 17
  - 5.4.2 Impacts on Existing Infrastructure and Third Parties 19
  - 5.4.3 Potential Commercially Negotiated Solution 20

6. Disposition 27

List of Tables

2-1 Estimated Capital Costs of the Proposed Facilities 4
2-2 Estimated Additional Costs of the Re-route 4
4-1 Proposed Firm Service Transportation Rates 11

List of Figures

1-1 AEC North Suffield Pipeline 2

List of Appendices

I List of Issues 28
II Proposed Certificate Conditions 29

Abbreviations and Definitions

AEC Marketing	the name under which AEC Oil & Gas Partnership conducts its marketing business
AEC Oil & Gas	AEC Oil & Gas Ltd., nominee for the AEC Oil & Gas Partnership
AEC Suffield or Applicant	AEC Suffield Gas Pipeline Inc.
AEUB	Alberta Energy Utilities Board
AFUDC	allowance for funds used during construction
Bcf	billion cubic feet
Bcf/d	billion cubic feet per day
Board (or NEB)	National Energy Board
CEAA	*Canadian Environmental Assessment Act*
CP Railway	Canadian Pacific Railway
DND	Department of National Defence
EPN	Early Public Notification
Foothills	Foothills Pipe Lines Ltd.
GJ	gigajoule
HDD	horizontal directional drill(ed)
IT	interruptible transportation
km	kilometre(s)
kPag	kilopascals (gauge)
LSD	Legal Sub-Division
LRS	Load Retention Service
m	metre(s)
Military Block	Suffield Military Training Block
mm	millimetre(s)

m^3	cubic metres
MMcf/d	million cubic feet per day
MOG	*Memorandum of Guidance on the Regulation of Group 2 Companies*
NEB Act	*National Energy Board Act*
NGTL	NOVA Gas Transmission Ltd.
NPS	Nominal Pipe Size (in inches)
OPR-99	*Onshore Pipeline Regulations, 1999*
PA(s)	Precedent Agreement(s)
psig	pounds per square inch (gauge)
Report	Environmental Screening Report
Tcf	trillion cubic feet
TJ/d	Terajoules per day
TransCanada, TCPL	TransCanada PipeLines Limited
U.S.	United States of America
WCSB	Western Canada Sedimentary Basin
10^6 m^3/d	million cubic metres per day

Referenced NEB Proceedings

GH-5-89	NEB Reasons for Decision (Volume 1) dated November 1990 on an application dated 29 June 1989, as amended 15 December 1989, by TransCanada PipeLines Limited to expand its facilities.
GH-3-97	NEB Reasons for Decision dated November 1998 on an application dated 3 July 1997 by Alliance Pipeline Ltd., on behalf of the Alliance Pipeline Limited Partnership, for the Alliance Pipeline Project
GH-1-98	NEB Reasons for Decision dated May 1998 on an application dated 23 May 1997 by Northstar Energy Corporation to construct and operate a natural gas pipeline in southwestern Alberta and southeastern British Columbia (referred to as the Coleman Pipeline)
GH-2-98	NEB Reasons for Decision dated July 1998 on an application dated 10 September 1997 by AEC Suffield Gas Pipeline Inc. to construct and operate a natural gas pipeline in southeastern Alberta and southwestern Saskatchewan (referred to as the South Suffield Pipeline)
GH-3-98	NEB Reasons for Decision dated November 1998 on an application dated 29 April 1998 by TransCanada PipeLines Limited for its 1999 facilities expansion
RH-1-99	NEB Reasons for Decision dated April 2000 on an application dated 29 October 1999 by TransCanada for amendments to its tariff
GH-2-2000	NEB Reasons for Decision dated August 2000 on an application dated 7 March 2000 by AEC Suffield Gas Pipeline Inc. for the North Suffield Pipeline

Recital and Appearances

IN THE MATTER OF the *National Energy Board Act* (NEB Act) and the Regulations made thereunder; and

IN THE MATTER OF an application dated 7 March 2000 by AEC Suffield Gas Pipeline Inc. (AEC Suffield) for a Certificate of Public Convenience and Necessity pursuant to section 52 of the NEB Act authorizing AEC Suffield to construct and operate a pipeline in southeastern Alberta and southwestern Saskatchewan and related toll and tariff authorizations, and

IN THE MATTER OF Hearing Order GH-2-2000.

HEARD in Calgary, Alberta on 26, 27 and 29 June 2000.

BEFORE:

E. Quarshie	Presiding Member
K.W. Vollman	Member
J. A. Snider	Member

APPEARANCES:

D.G. Davies T. Hughes	AEC Suffield Gas Pipeline Inc.
C.J.C. Page	Province of Alberta (Alberta Department of Resource Development)
L. Confrancisco	Foothills Pipe Lines Ltd.
P. Keys	NOVA Gas Transmission Ltd. TransCanada PipeLines Limited
E. Decter	Pan-Alberta Gas Limited
D. Gessell	TransCanada Gas Services
J. Hocking G. Delisle	National Energy Board

Chapter 1

Introduction

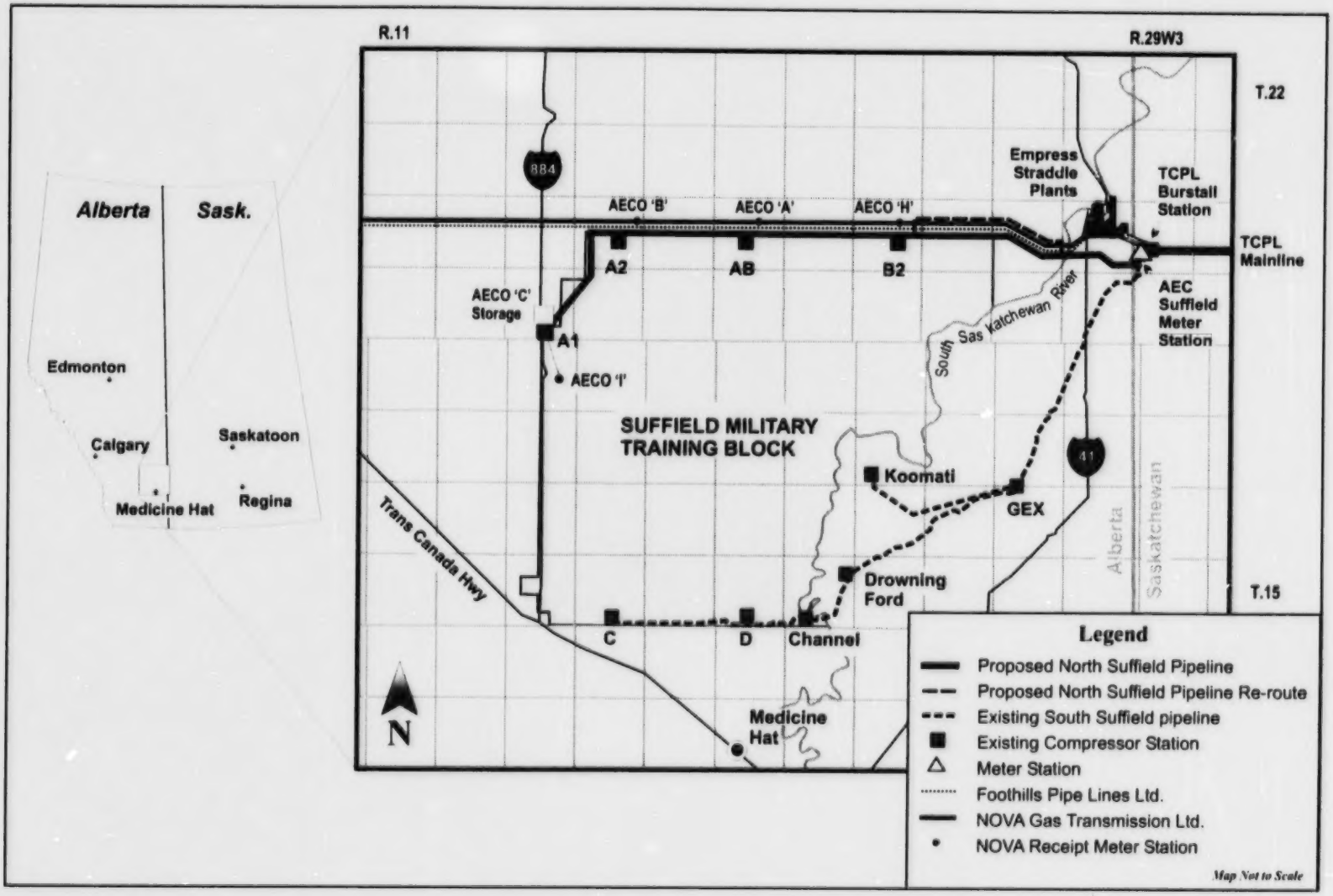
On 7 March 2000, AEC Suffield Gas Pipeline Inc. (AEC Suffield or the Applicant) applied to the National Energy Board (the Board or NEB) for a Certificate of Public Convenience and Necessity pursuant to section 52 of the *National Energy Board Act* (NEB Act), to construct and operate the proposed North Suffield Pipeline in southeastern Alberta and southwestern Saskatchewan. AEC Suffield also applied to be regulated as a Group 2 Company for the purposes of toll and tariff regulation.

The North Suffield Pipeline would consist of approximately 97 km of 406.4 mm outside diameter (NPS 16) natural gas transmission pipeline and associated control facilities, with a design capacity of approximately 5.35 $10^6 m^3/d$ (190 MMcf/d). AEC Suffield stated that the proposed pipeline would transport gas from four existing AEC Oil & Gas Ltd. (AEC Oil & Gas) compressor stations located along the western and northern boundaries of the Suffield Military Training Block (Military Block) to an AEC Suffield meter station connecting to the TransCanada PipeLines Ltd. (TransCanada) system near Burstall, Saskatchewan (refer to Figure 1-1). The route follows existing corridors for most of its length and would require less than 75 km of new right-of-way. The proposed in-service date of the North Suffield Pipeline is 1 November 2000. The estimated capital cost of the project is $22.3 million.

As a responsible authority under the *Canadian Environmental Assessment Act* (the CEAA), the Board is required to carry out an environmental screening of the North Suffield Pipeline.

The Board decided to consider the application in an oral public hearing and issued Hearing Order GH-2-2000 on 29 March 2000, which set out the Directions on Procedure for the hearing. The hearing was held in Calgary from 26 to 29 June 2000.

Figure 1-1
AEC North Suffield Pipeline



Chapter 2

Facilities

2.1 Facilities Description

The proposed North Suffield Pipeline extends eastward from the northwestern corner of the Military Block along the northern boundary of the Military Block to an existing AEC Suffield meter station connecting to TransCanada's pipeline system near Burstall, Saskatchewan. The pipeline would transport natural gas from four existing compressor stations located along the western and northern boundaries of the Military Block The four compressor stations, A1, A2, AB and B2, are operated by AEC Oil & Gas. The pipeline would have a design capacity of approximately 5.35 10^6 m^3/d (190 MMcf/d) and a maximum operating pressure of 8 460 kPag (1227 psig).

The proposed North Suffield Pipeline consists of approximately 97 km of 406.4 mm outside diameter (NPS 16), Grade 448, Category II pipe. The minimum pipe wall thickness would be 4.8 mm for the line pipe and 7.1 mm for the South Saskatchewan River crossing, road crossings, a railway crossing and assembly piping. All line pipe would be coated with a polyethylene jacket. The pipe for the South Saskatchewan River crossing would have a base coat of fusion-bonded epoxy for corrosion protection and a urethane coating for mechanical protection.

The North Suffield Pipeline would also include the following facilities:

- a pig launcher and receiver with associated blowdown valves;
- minor valve assemblies at each receipt point;
- a mainline isolation valve;
- a SCADA system; and
- an impressed-current cathodic protection system.

AEC Suffield proposes to construct the North Suffield Pipeline during September and October 2000 for an in-service date of 1 November 2000. The estimated capital cost for the proposed facilities is $22.3 million (refer to Table 2-1).

2.2 Horizontal Directional Drill of the South Saskatchewan River

AEC Suffield has conducted geotechnical investigations and ground penetrating radar surveys at the proposed crossing location of the South Saskatchewan River and is confident that the soil conditions are conducive to a horizontal direction drill (HDD) crossing. AEC Suffield proposed no alternate crossing method as a contingency.

AEC Suffield submitted that, in the unlikely event that the HDD is unsuccessful at the proposed location, it would attempt to re-drill the crossing in close proximity to the initial location. AEC Suffield indicated that it understands that, should its attempts to conduct the HDD crossing at the proposed location be unsuccessful, it would be required to obtain prior approval from the Board for an alternate method or location.

Table 2-1
Estimated Capital Costs of the Proposed Facilities

Category	Total Cost ($000)
Land and Land Rights	170
Pipelines	19,200
River Crossing - Horizontal Drill	750
SCADA	300
Engineering, Environment & Project Management	1,450
Administrative, Overhead and Pre-certificate	222
AFUDC	158
Total	22,250

2.3 Crossings of Existing Pipelines

AEC Suffield filed a 22 km re-route for a portion of the North Suffield Pipeline, on 23 June 2000, that would involve crossing under five existing pipelines (four owned by Nova Gas Transmission Limited (NGTL) and one by Foothills Pipe Lines Ltd. (Foothills)). Refer to Section 3.2.2 for a description of the proposed re-route.

AEC Suffield submitted that a HDD would be the preferred method for crossing under the five existing pipelines, but that conventional open cut and horizontal augering methods would also be viable. Design changes for the re-route include two additional induction bends for the proposed HDD crossings. The additional costs for the proposed re-route are listed in Table 2-2.

Table 2-2
Estimated Additional Costs of the Re-route

Description	Total Cost ($000)
HDD	72
Induction Bends	16
Additional Tie-ins	15
Total	103

2.4 Safety of Construction and Operation

AEC Suffield submitted that the design and construction of the North Suffield Pipeline would meet or exceed the requirements of the *Onshore Pipeline Regulations*, 1999 (OPR-99) and the Canadian Standards Association Z662-99, *Oil and Gas Pipeline Systems*. AEC Suffield further submitted that it would develop a quality assurance program and inspection and audit procedures to ensure that the specifications requirements for the materials are fulfilled during manufacturing and construction. AEC Suffield's Construction Audit and Inspection Procedures would be developed prior to start of construction.

AEC Suffield submitted that the operation of the North Suffield Pipeline would comply with the requirements outlined in the OPR-99. AEC Suffield indicated that its Operational Audit and Inspection Procedures would be developed on an ongoing basis after the commencement of operation.

With respect to construction in the Military Block, AEC Suffield submitted that a set of requirements outlining special safety precautions would form part of its Construction Safety Manual, to be filed with the Board prior to construction (Appendix II, Condition 7). The special safety precautions would include awareness of the military activities, preconstruction and daily tailgate safety meetings with the contractor and its supervisors, and the inclusion of any military instructions in the contract. AEC Suffield further submitted that it has obtained written permission from the Department of National Defence (DND) to conduct its construction activities on the Military Block. Moreover, AEC Suffield would maintain daily contact with DND.

Views of the Board

The Board is satisfied that the proposed facilities would be designed, constructed and operated in accordance with the NEB Act, the OPR-99, and widely accepted standards for design, construction, testing, operation and maintenance.

The Board is satisfied that the proposed HDD method is appropriate for crossing the South Saskatchewan River and will condition any certificate that may be granted to specifically require AEC Suffield to use this method for the river crossing (Appendix II, Condition 17). Should AEC Suffield's HDD attempts fail, AEC Suffield would be required to seek authorization from the Board prior to attempting to cross the South Saskatchewan River at another location or using any other method. AEC Suffield would also be required to conduct a separate site-specific assessment of the relevant environmental considerations.

The Board is of the view that an operational audit program cannot be developed on an ongoing basis as proposed by the Applicant, but rather should be developed in the early stages of operation of the pipeline. The Board, however, expects that the operational audit program, once developed, would be revisited by AEC Suffield on an ongoing basis.

The Board will condition any certificate that may be granted to ensure that AEC Suffield develops an audit program, pursuant to section 53 of the OPR-99, that will evaluate and verify that AEC Suffield is in compliance with its procedures and standards as they relate to the protection of property and the environment, and the safety of the public and the company's employees (Appendix II, Conditions 5 and 16).

Upon receipt of the Construction Safety Manual, the Board will ensure that AEC Suffield has adequately addressed concerns related to construction activities in the Military Block.

Chapter 3

Environment, Land and Socio-Economic Matters

3.1 Environmental Matters

The Board considered environmental matters related to the proposed project pursuant to the NEB Act and the CEAA. The Board completed an environmental screening report (the Report) pursuant to sub-section 18(1) of the CEAA which also meets the requirements of the Board's own regulatory process. In addition, the Report contains information regarding the environmental conditions to be included in any certificate in respect of the application and addresses matters pertaining to public consultation. The Board circulated the Report to those public agencies that submitted letters of comment, to the Applicant, and to parties that commented on environmental matters during the proceeding.

Views of the Board

The Board has considered the Report and comments received on it in accordance with the GH-2-2000 Directions on Procedure and is of the view that, taking into account the implementation of AEC Suffield's proposed mitigative measures and those set out in the attached conditions, the North Suffield Pipeline is not likely to cause significant adverse environmental effects. This represents a decision pursuant to paragraph 20(1)(a) of the CEAA and was taken prior to making a decision under Part III of the NEB Act in respect of the applied-for facilities. With regards to continued protection of the environment, the Board will carry out its own inspections and audits in accordance with the relevant legislation and conditions of approval.

3.2 Route Selection

AEC Suffield stated that the proposed pipeline would transport gas from four existing AEC Oil & Gas compressor stations located along the western and northern boundaries of the Military Block to an AEC Suffield meter station connecting to the TransCanada system near Burstall, Saskatchewan. Accordingly, these receipt and delivery points represented control points which any proposed route would need to intersect. AEC Suffield then identified a broad routing corridor that roughly parallelled the west and north boundaries of the Military Block.

AEC Suffield stated that its routing criteria between the established control points and within the broad corridor were:

- constructability;
- to maximize the use of existing linear disturbances (roads, pipelines, powerlines);
- to minimize potential conflict with special status wildlife species of management concern;
- to minimize or avoid rare plants or unique vegetation communities;
- to minimize the number of landowners impacted;

- selection of an optimal crossing location of the South Saskatchewan River (environmental, engineering, geotechnical considerations);
- to avoid the National Wildlife Area within the Military Block; and
- to avoid known archaeological or palaeontological features.

AEC Suffield stated that it reviewed existing mapped information, published reports, aerial photos and other regulatory applications for facilities in the area of the proposed project, conducted a helicopter reconnaissance and consulted regulatory agencies and other stakeholders with respect to potential routes. AEC Suffield submitted that, based on these considerations, it had selected the shortest practical route for the pipeline.

3.2.1 Route Description

The proposed route would travel along the north side of the Military Block for approximately 60 km, largely sited along the southern ditch line of the existing Marsh and Kangaroo Rat roads. Just west of the South Saskatchewan River, the proposed route swings south then east to cross the river approximately 200 m south of the NGTL pipeline corridor. The proposed pipeline would tie into an existing AEC Suffield meter station 12 km east of the river and just south of the Burstall facilities. The proposed route would parallel existing roads and rights-of-way for approximately 83 km, or 85 percent of its overall length.

3.2.2 Re-route

In response to the results of its early summer 2000 environmental field surveys, AEC Suffield filed a change to a section of the proposed route on 23 June 2000. The proposed re-route is approximately 22 km in length and located immediately to the west of the South Saskatchewan River. The route was shifted approximately 200 m north to parallel the north side of the existing NGTL/Foothills rights-of-way from Legal Sub-Division (LSD) 14-15-20-04-W4M to LSD 11-11-20-02-W4M. The re-route rejoins the original proposed route at the South Saskatchewan River crossing.

AEC Suffield submitted that the proposed re-route would reduce potential interactions between the proposed pipeline and Ord's kangaroo rats, burrowing owls and rare plant populations.

Views of the Board

The Board finds the route selection criteria identified by AEC Suffield for the proposed route and the re-route to be acceptable. The Board further finds that AEC Suffield's approach to route selection resulted in an appropriate route for the pipeline.

3.3 Land Requirements

AEC Suffield provided right-of-way information for the North Suffield Pipeline regarding:

- use of adjacent rights-of-way;
- the permanent right-of-way; and
- temporary work space requirements.

Due to the late decision to re-route 22 km of the pipeline, some information on rights-of-way was not complete with respect to that portion of the route. The applicant agreed to submit updated information should the application be approved.

3.3.1 Adjacent Rights-of-Way

AEC Suffield stated that it has maximized the use of existing linear disturbances, which include the Kangaroo Rat Road and the AEC Oil & Gas, AEC Suffield (South Suffield Pipeline) and Foothills rights-of-way. AEC Suffield anticipated that the proposed right-of-way requirements would be substantially reduced (in comparison with the standard requirement for temporary working space) since the Kangaroo Rat Road can be used for temporary work space. AEC Suffield has also requested written permission from Foothills to utilize 5 m of its right-of-way for temporary work space during construction.

3.3.2 Permanent Easement

In its Application, AEC Suffield identified a requirement for a 15 m wide right-of-way throughout the entire length of the North Suffield Pipeline, with the exception of the South Saskatchewan River Crossing. AEC Suffield identified a requirement for a 50 m right-of-way at the river crossing to accommodate welding, pretesting, grading, and drilling operations.

3.3.3 Temporary Work Space

AEC Suffield identified a requirement for 8 m of temporary work space in addition to the 15 m of permanent right-of-way. AEC Suffield stated that it would require additional temporary work space, over and above this 23 m, for storage and travel at the following general locations:

- Road Crossings - 10 m x 40 m including both sides of the road, on both sides of the right-of-way;
- Road Allowances - 5 m x 40 m including both sides of the road, on ditch side of the right-of-way only;
- Side Bends - 5 m throughout length of bend, on ditch side of the right-of-way only;
- Highway 41 - 10 m x 40 m including both sides of the road, on both sides of the right-of-way;
- Canadian Pacific (CP) Railway Crossing - 40 m x 70 m including both sides of the railway, on both sides of the right-of-way; and
- Pipeline Crossings - 5 m x 40 m including both sides of the pipeline, on ditch side of right-of-way only.

The proposed North Suffield Pipeline will cross the CP Railway in the same location as the South Suffield Pipeline. On 16 June 2000, AEC Suffield requested permission to cross the CP Railway. AEC Suffield had not received a response from CP Railway prior to the close of the oral hearing.

3.3.4 Freehold Land

In April and May 2000, AEC Suffield completed personal service of section 87 notices for all the landowners, tenants, and those with third party interests on the original North Suffield Pipeline route.

With respect to the proposed 22 km re-route, AEC Suffield indicated that it had verbally contacted the two new landowners immediately upon the re-route being established, and had received permission from the landowners to survey the re-route. AEC Suffield indicated that the section 87 notices to the new parties would be served during the week of 26 June 2000.

Views of the Board

The potential impacts of the construction of the proposed pipeline on affected landowners, including the amount of land required for easements and temporary work space, have been considered by the Board. For the originally proposed route, the Board finds that AEC Suffield's anticipated requirements for easements and temporary work space are reasonable and justified. The Board acknowledges AEC Suffield's commitment to parallel existing rights-of-way and to utilize those existing rights-of-way, where available, for temporary work space.

With respect to the 22 km re-route, the Board will require AEC Suffield, as a condition of any certificate that may be granted, to file with the Board for approval, at least 21 days prior to commencement of construction of the facilities, any modifications required for the re-route as specified in the condition (Appendix II, Condition 13).

3.4 Public Concerns

AEC Suffield submitted that it had developed and implemented a comprehensive public consultation program to ensure that those with an interest in, or those affected by, the North Suffield Pipeline had an opportunity to participate in shaping the project. This program sought to explain all aspects of the pipeline, including the potential environmental and socio-economic effects, and to provide the public with an opportunity to raise issues and comment on the project. AEC Suffield submitted that it has tracked and responded to the public comments and that public input has been taken into account in the planning process.

AEC Suffield submitted that its public consultation program met the Board's requirements for Early Public Notification (EPN) as set out in the *Guidelines for Filing Requirements*. Specific measures included:

- developing an information package for public distribution;
- publishing newspaper advertisements and posting notices;
- holding two Open Houses;
- providing a toll-free number to call; and
- convening meetings with a variety of stakeholders.

AEC Suffield indicated that regulatory agencies, municipalities, First Nations, a trapper, and environmental and other non-governmental organizations, potentially affected or interested in the proposed project, were notified of the project either by mail or by phone. As well, about 22 landowners and occupants along the proposed pipeline route were contacted in person by a land agent.

In the cases of those stakeholders who did not respond to the information package mail-out, AEC Suffield did not initially conduct any follow-up communication. The Board subsequently issued an

information request to ensure that the company conducted the necessary follow-up communication in order to confirm that the lack of response was indeed due to a lack of concern with the project.

AEC Suffield identified a number of environmental interest groups and non-governmental organizations with an interest in the project. AEC Suffield invited these groups and organizations to a meeting on 4 February 2000 and to participate in an Environmental Advisory Panel for the pipeline. Few issues were brought to the meeting and AEC Suffield subsequently decided not to form an Environmental Advisory Panel, but rather to work through issues with key contacts.

AEC Suffield submitted that it also met on a one-to-one basis with stakeholders, municipalities, businesses and community organizations, provincial and federal regulatory and government agencies, and environmental groups to disseminate information, to identify issues and mitigative options, and to establish an ongoing relationship to address planning concerns as they arise.

AEC Suffield submitted that, through the consultation process, it has worked with interested parties to revise the pipeline plans to address any public concerns.

Views of the Board

The Board is of the view that AEC Suffield could have been more proactive in its initial public consultations by conducting follow-up communications with all parties. The Board also notes, however, that after follow-up communications were conducted no parties brought forth any public concerns to the Board's attention.

Chapter 4

Traffic, Tolls and Tariffs

4.1 Financial Matters

The cost of the proposed pipeline is approximately $22.3 million. AEC Suffield indicated that it will assume all the financial risks of the proposed facilities for the life of those facilities. AEC Suffield stated that it intends to finance the proposed pipeline through internal financing from its parent company, Alberta Energy Company Ltd., which is its sole shareholder. The actual rate of return that AEC Suffield would earn on the applied-for facilities would depend on its ability to manage its costs.

AEC Suffield's application was not contested in this regard.

Views of the Board

The Board is satisfied that AEC Suffield is able to finance the proposed pipeline.

4.2 Tolls, Tariffs and Transportation

AEC Suffield indicated that it is a commercially at-risk pipeline and proposes market-based tolls for its transmission services. The proposed rate design for firm service is based on energy content rather than volume and will incorporate a long-term incentive approach which is expected to provide shippers with long-term certainty and, at the same time, provide AEC Suffield with an acceptable rate of return on its investment. The proposed firm service transportation rates will vary with the length of the term of the transportation service agreement, the longer the term of the contract, the lower the transportation rate. AEC Suffield also stated that the final firm service transportation rates would not exceed the firm service transportation rates which are in effect for the AEC South Suffield Pipeline (GH-2-98 Reasons for Decision). The Applicant proposed a five, ten, fifteen and twenty-year toll structure for initial shippers (refer to Table 4-1).

Table 4-1
Proposed Firm Service Transportation Rates

Term (Years)	Transportation Rate ($/GJ)
5	$0.175
10	$0.162
15	$0.153
20	$0.137

AEC Suffield stated that firm service transportation rates for any shippers other than the original shippers will be determined by commercial arrangements made between such shippers and AEC Suffield. AEC Suffield also stated that all such arrangements will comply with the requirements of section 62 of the NEB Act.

AEC Suffield stated that if there is available capacity it would offer interruptible transportation (IT) service. AEC Suffield considers it appropriate to establish its IT rates on a market basis. The initial IT rate will be based on a 10 percent premium to the five-year firm service transportation rate.

AEC Suffield stated that it intends to use its tariff, dated November 1998, which is currently on file with the Board.

AEC Suffield's application was not contested in this regard.

4.3 Method of Regulation

AEC Suffield applied to the Board to be regulated as a Group 2 Company for purposes of toll and tariff regulation. AEC Suffield's application was not contested in this regard.

Views of the Board

The Board is of the view that, for administrative purposes, AEC Suffield should be regulated as a Group 2 Company in accordance with the Board's *Memorandum of Guidance on the Regulation of Group 2 Companies* (MOG) dated 6 December 1995.

In accordance with the Board's MOG, Group 2 Companies are regulated on a complaint basis. Accordingly, the Board does not consider it necessary to issue an order approving AEC Suffield's proposed tolls and tariffs. However, the Board notes that while AEC Suffield's tariff is on file, the Applicant is required to file a copy of the finalized transportation rates prior to the commencement of operation of the proposed pipeline, in accordance with paragraph 60(1)(a) of the NEB Act.

The Board reminds AEC Suffield that paragraphs 5(2) (a), through (c) of the *Gas Pipeline Uniform Accounting Regulations* remain in effect. Further, the cost of this project, including any overruns, may be subject to examination pursuant to the Board's responsibilities under Part IV of the NEB Act.

Decision

The Board has decided to continue regulating AEC Suffield as a Group 2 Company for the purposes of the MOG.

Chapter 5

Economic Feasibility, Competition, Impacts on Third Parties and the Public Interest

5.1 Supply

5.1.1 Overall Gas Supply

AEC Suffield indicated that the proposed pipeline project would rely on gas supply from a catchment area that extends around and includes the Suffield Field. The Suffield Field includes the Military Block area. The catchment area is identified to be from Townships 5 to 17, Ranges 1 to 17, West of the 4th Meridian.

Gas supply would be drawn from the Suffield Field that has estimated remaining reserves of 17 241 10^6m^3 (609 Bcf), while some gas from the Alderson Field, that could be available, has 9 458 10^6m^3 (334 Bcf) of remaining established gas reserves as of 31 December 1998. The Suffield Field is currently being drawn upon by the AEC South Suffield Pipeline as a gas supply area for that system. The catchment area, excluding the above two fields, is estimated to have 96 450 10^6m^3 (3.4 Tcf) of remaining established gas reserves.

To determine potential gas resources, AEC Suffield relied on a regional study by Ziff Energy Group entitled *Natural Gas Supply Potential Study*, March 2000, that was based mainly on geological judgement. This study provided an estimate of 116 073 10^6m^3 (4.1 Tcf) of undiscovered gas potential for the catchment area. AEC Suffield submitted that the regional gas supply could provide the option of delivering gas volumes from existing pools or from future discoveries and this would maintain contractual requirements. AEC Suffield indicated that development of the undiscovered gas supply could also provide incremental gas volumes from the catchment area although, at this time, AEC Suffield is not relying upon any gas supply other than its own volumes for the proposed project.

NGTL, the only active intervenor in the proceeding, examined how the region's gas supply was identified and indicated there are questions as to the realism and usefulness of the *Natural Gas Supply Potential Study* with respect to connectivity to the proposed North Suffield Pipeline. NGTL suggested that any volumes of undiscovered gas supply to be developed might more practically be delivered through existing pipelines rather than through the proposed facilities.

5.1.2 Supply for New and Existing Pipelines

NGTL stated that the Board had noted in the Alliance GH-3-97 Reasons for Decision that, on a long-term basis, overall gas supply must be sufficient to sustain reasonable utilization rates on both new facilities and on existing pipeline systems. According to NGTL, the Board also implied that temporary offloading of existing pipeline systems would only be acceptable if any refill period is short lived.

In this case, NGTL argued, AEC Suffield failed to show that sufficient supply would be available in the short term for the North Suffield Pipeline itself, let alone for other existing pipeline systems. The North Suffield Pipeline is designed to transport a volume of approximately 5.35 $10^6m^3/d$ (190 MMcf/d), but AEC Suffield appears only to have an available volume of approximately 1.41 $10^6m^3/d$ (50 MMcf/d). NGTL suggested that this volume would be unlikely to increase in the near term even though, in April 2000, AEC Oil & Gas announced the acquisition of significant land holdings in the Military Block.

NGTL noted AEC Suffield's statement that 5.35 $10^6m^3/d$ (190 MMcf/d) was a reasonable estimate of its production from the Suffield Field. AEC Suffield acknowledged that 3.94 $10^6m^3/d$ (140 MMcf/d) of this production is already flowing on its South Suffield pipeline, which is currently utilized at 75 percent of its capacity. AEC Suffield said that it expected third parties would provide sufficient volumes to make up the remaining 3.94 $10^6m^3/d$ (140 MMcf/d) of capacity available on the North Suffield Pipeline. NGTL stated that there was no evidence on the record that third party supply would be available.

NGTL noted AEC Suffield's assertion that the proposed pipeline would not physically connect to Alberta Energy Company's AECO C storage facilities. NGTL stated that if the pipeline were able to access AECO C, it would effectively obtain a guaranteed gas supply; gas that would have been shipped on NGTL's system from almost anywhere in Alberta. NGTL suggested that if the Board approved the project, a condition should be imposed on the Applicant that a physical connection to the storage facility not be put in place without the prior approval of the Board. AEC Suffield stated that it would accept such a condition.

5.2 Markets

5.2.1 Transportation and Markets

The North Suffield Pipeline would interconnect with the mainline facilities of TransCanada at Burstall, Saskatchewan and would allow shippers to serve existing markets in eastern Canada and the U.S. Midwest and Northeast. While no project-specific market information was filed, AEC Suffield relied on the long-term domestic and export macro-market forecasts submitted by TransCanada in the GH-3-98 and RH-1-99 proceedings and the NEB report entitled *Canadian Energy Supply and Demand to 2025*, released in June 1999, which forecast growth in gas demand over the 1996 to 2010 period. In addition, as evidence of significant market growth potential, AEC Suffield referred to TransCanada's 1999 Annual Report which stated that demand for natural gas in North America is expected to grow by 215 000 10^6m^3 (7.6 Tcf) by 2010 and that the growth in U.S. demand is expected to fill existing and under-construction pipelines.

AEC Suffield submitted that the existence of sufficient market demand for its proposed facilities is demonstrated by the aforementioned natural gas macro-market forecasts and by the commitment of its marketing affiliate, AEC Marketing, through the signing of a Precedent Agreement (PA).

In response to NGTL's argument that the proposed pipeline will not increase the total volumes of gas transported from Alberta nor will it access incremental gas supplies or markets, AEC Suffield contended that the purpose of a competitive alternative is to give customers choice. This, in turn, should motivate all pipelines to pursue efficiencies, which in the long run may reduce the cost to shippers and make more gas marketable. AEC Suffield further submitted that the NEB Act refers to the demonstration of markets

as a filing requirement; however, AEC Suffield suggested that existing markets would satisfy this requirement as the NEB Act does not specify incremental markets. NGTL said that it does not dispute the existence of current markets.

5.2.2 Transportation Contracts

The proposed pipeline, which would have a design capacity of approximately 5.35 $10^6 m^3/d$ (190 MMcf/d), is currently 24 percent subscribed. One shipper, AEC Marketing has subscribed 46.4 TJ/d (approximately 45 MMcf/d)[1] of capacity for a term of 20 years. AEC Suffield filed a copy of the executed PA with AEC Marketing and a copy of a *pro forma* Firm Service Agreement that would be executed once the conditions precedent have been met.

AEC Suffield indicated that discussions are continuing with other prospective shippers for a potential requirement in excess of 4.23 $10^6 m^3/d$ (150 MMcf/d) of capacity.

NGTL submitted that AEC Suffield's proposal demonstrates the lack of overall market and incremental market commitment. NGTL noted that AEC Suffield has not identified nor been successful in subscribing the remaining approximate 75 percent of the available capacity.

5.3 Economic Feasibility

Views of the Applicant

In its application, AEC Suffield stated that the North Suffield Pipeline is a commercially at-risk pipeline with market-based charges for transmission services. AEC Suffield stated that gas transmission and distribution charges comprise a significant component of the retail sale price of natural gas. Gas producers are constantly seeking ways to reduce these costs to enhance the netback price and to improve shareholder value.

AEC Suffield discussed the specific benefits of the North Suffield Pipeline to its current shipper, AEC Marketing. AEC Suffield submitted that the proposed toll of 13.7¢/gigajoule (GJ), as compared to the current NGTL toll of 26.1¢/GJ, would result in a saving to AEC Marketing alone of approximately $2.1 million per year. The North Suffield Pipeline would not have a fuel requirement as does NGTL, which would result in an additional saving of $1.17 million per year based on a $5.00/GJ gas price. Furthermore, AEC Marketing would obtain rate certainty and would not be subject to future NGTL rate increases. AEC Marketing could also receive flexibility in being able to reduce its contracted volumes by 10 percent annually. Finally, AEC Suffield argued that lower tolls have the potential to make unexploited resources economic.

AEC Suffield suggested that the savings in tolls and fuel to AEC Marketing, based on service for 46.4 TJ/d, would be $3.27 million per year. If the North Suffield pipeline were fully subscribed, the annual savings to shippers would approach $14 million per year.

---

[1] Firm service capacity subscribed under the PA is contracted for in energy (heat content) units. To determine the level of pipeline utilization in volumetric units, it is necessary to convert energy units to volume units. This conversion is not straightforward given that the heat content of gas volumes flowing from individual gas wells varies. To facilitate discussion of pipeline capacities and subscribed quantities, quantities will generally be referred to as volumetric units.

AEC Suffield submitted that it had fulfilled the requirements of section 52 of the NEB Act.

Views of NGTL

NGTL argued that the North Suffield Pipeline application falls far below any threshold the Board has established in its prior decisions and any reasonable threshold which should be met under most circumstances. NGTL said that this is an important precedent and policy setting case. There must be reasoned limits imposed on capacity additions. NGTL questioned how little a new entrant into an over-piped transportation market must show to obtain approval of additional, physically superfluous facilities.

NGTL stated that under section 52 of the NEB Act, the Board must be satisfied before approving major new pipeline facilities that the pipeline is and will be required by the present and future public convenience and necessity. The Board must consider the economic feasibility of the pipeline which includes an assessment of gas supply, markets, contractual commitments and project financing, and the Board must consider factors which affect the broader public interest. NGTL noted that in recent years, the Board has assessed the economic feasibility of gas pipelines by determining the likelihood of the facilities being used at a reasonable level over their economic life and the likelihood of the demand charges being paid.

NGTL emphasized that there was no physical need for the North Suffield Pipeline. NGTL noted that AEC Suffield acknowledged that the pipeline will carry volumes currently flowing on the NGTL system. AEC Suffield also acknowledged that there is plenty of capacity on NGTL now and in the foreseeable future to transport the volumes it expects to flow on the North Suffield Pipeline. NGTL maintained that this was purely physical capacity duplication.

NGTL stated that it had no comment on AEC Suffield's ability to meet the section 52 project financing criteria. NGTL acknowledged that the North Suffield Pipeline is an at-risk pipeline, a fact which the Board may consider in its review of supply and market evidence. However, NGTL stated that the fact that it would be an at-risk pipeline can not be a total answer to these criteria in the absence of any other substantive evidence of supply and markets.

In terms of shipper commitments, NGTL noted that the Board has in the past stated that the existence of signed, long-term transportation agreements was strong evidence of the need for new pipeline facilities. However, in previous decisions where the Board has made this statement, it has been presented with contractual commitments significantly higher than the 24 percent of capacity that the Applicant has demonstrated in this case. NGTL also noted that the shipper is the Applicant's own affiliate.

NGTL argued that this level of contracting does not constitute compelling evidence of the need for the North Suffield Pipeline now, or in the future. NGTL stated that whether the economic feasibility criteria are considered individually or in the aggregate, the Application is virtually devoid of the evidence traditionally presented to satisfy the Board that a pipeline is financially viable and will be used and useful. NGTL stated that AEC Suffield has not demonstrated that the North Suffield Pipeline would be used at a reasonable level for the foreseeable future and, therefore, fails the economic feasibility test. NGTL said that, on this ground alone, the Board should deny the Application.

5.4 Other Public Interest Matters

5.4.1 Competition

Views of the Applicant

AEC Suffield submitted that it is in the public interest to allow competitive forces to work in the Canadian pipeline sector and that competition, at its simplest, is the ability of customers to make choices. AEC Suffield also submitted that the proposed facilities would provide shippers with a choice and that approval of the proposed pipeline is consistent with the public interest. AEC Suffield noted that the NEB and Alberta Energy Utilities Board (AEUB) have found competition to be in the public interest in previous decisions.

AEC Suffield stated that it was useful to compare the facts of the Coleman Pipeline, which was approved by the NEB (GH-1-98 Reasons for Decision), with those of the North Suffield Pipeline. In terms of location, both pipelines would be immediately upstream of NGTL's export delivery points. AEC Suffield also compared: the capacity of the proposed facilities (5.63 $10^6m^3/d$ (200 MMcf/d) for the Coleman Pipeline and 5.35 $10^6m^3/d$ (190 MMcf/d) for North Suffield); the capacity contracted at the time of the hearing (1.04 $10^6m^3/d$ (37 MMcf/d) for Coleman and approximately 1.27 $10^6m^3/d$ (45 MMcf/d) for North Suffield); and the total volumes flowing at export points at the time of the hearing, to calculate the possible offloading of the NGTL system (Coleman: 73.2 $10^6m^3/d$ (2.6 Bcf/d) and North Suffield: 183.1 $10^6m^3/d$ (6.5 Bcf/d)).

AEC Suffield argued that because of the similarities between Coleman and North Suffield, the Board's conclusions in the Coleman case could also be applied to the North Suffield case. In the Coleman decision, the Board said that "in general, the public interest is served by allowing competitive forces to work, except where there are costs that outweigh those benefits."

AEC Suffield referred to the Coleman decision where the Board recognized that different types of services were being offered by NGTL and Coleman at different prices. The Board stated that potential for choice by customers is one of the main forces behind the economic efficiencies that result from competition. The Board indicated that the construction of the Coleman pipeline would provide incentives for both firms to provide attractive, reliable service at a reasonable price. The Board stated that each step towards a more competitive market will yield incremental gains that are beneficial. In the longer term, approval of competitive facilities may help market signals flow to the providers of pipeline transportation service and their regulators to result in better system planning choices.

In the Applicant's view, NGTL simply wants to preclude producers in southeastern Alberta from having a choice as to which pipeline company provides them with transportation service.

Views of NGTL

NGTL stated that there is no statutory definition of the public interest, and argued that the public interest should embody the general concept of the greatest good for the greatest number. The Board must ensure that the probable overall benefits that a project may create for owners, shippers and others exceed the potential negative impacts on any other parties.

NGTL questioned what competitive benefits could possibly accrue to society if the North Suffield Pipeline were built. According to NGTL, AEC Suffield identified only one real benefit of competition, that being customer choice. NGTL maintained that in this case the only ones that would get increased choice are the people who can choose to use the North Suffield Pipeline instead of NGTL's facilities.

NGTL stated that another potential benefit of competition in relation to facilities construction is to encourage lower long-run costs for the basin as competition drives the most efficient expansion of infrastructure. However, in this case AEC Suffield and NGTL are not competing to provide the most economic and efficient expansion option to meet a genuine market demand for incremental capacity.

NGTL mentioned that another potential benefit of competition that the Board has considered before is that competition might lead to some excess capacity which, in itself, might create ancillary benefits by allowing markets to work more efficiently. However, NGTL suggested that this is not the situation in this case. The Western Canada Sedimentary Basin (WCSB), and the Suffield area in particular, already have excess transportation capacity.

NGTL stated that AEC Suffield did not bother to analyze the question of costs and benefits in detail. In NGTL's view, AEC Suffield promoted an extreme position that competition, almost by definition, will always create benefits for society that outweigh any potential costs, other than environmental costs.

NGTL pointed out that AEC Suffield acknowledged that there are limits on competition as a practical matter. AEC Suffield acknowledged that it would be difficult to define this limit and questioned the need for doing so at this point. NGTL argued that the suggestion by AEC Suffield that competition is, by definition, always good and virtually without limits, is simply not tenable from a principled perspective.

NGTL suggested that what AEC Suffield implied by this was that almost every proposed pipeline from an existing supply area should be approved because the competition that those pipelines would provide to the existing pipelines would necessarily create benefits to society that outweigh the costs associated with any duplication of facilities or any shifting of costs in every case. NGTL questioned how this could possibly achieve the greatest good for the greatest number.

NGTL argued that if the Board adopted AEC Suffield's interpretation of competition, it would essentially render the criteria under section 52 of the NEB Act meaningless. Based on the evidence before the Board, NGTL submitted that it seems clear that the environmental, social and economic costs of the North Suffield Pipeline outweigh the sole, and quite limited, benefit that it is anticipated to provide; that being customer choice. According to NGTL, the North Suffield Pipeline does not provide beneficial competition and it is not in the public interest.

5.4.2 Impacts on Existing Infrastructure and Third Parties

Views of NGTL

NGTL argued that the applied-for pipeline application is different from other bypass pipeline applications that the Board has considered and approved in recent years. This incremental pipeline capacity is proposed at a time when existing transportation capacity out of the WCSB significantly exceeds supply.

NGTL also referred to the public interest test expressed by the Board in the Coleman decision, "in general, the public interest is served by allowing competitive forces to work, except where there are costs that outweigh those benefits." NGTL outlined the costs that the proposed pipeline would impose on NGTL's shippers, consumers and producers in the WCSB in general. First, approval of the North Suffield Pipeline would unnecessarily increase the aggregate capital costs to transport gas out of the basin. The capital cost to the basin could be higher than $22.3 million because it does not include the construction of additional facilities that may be required by third parties to tie into the proposed pipeline.

Second, NGTL noted that there are impacts and costs on existing pipelines. NGTL said that the North Suffield Pipeline would tie into four existing AEC Oil & Gas compressor stations that also tie into the NGTL system. The four compressor stations, A1, A2, AB and B2 correspond to existing NGTL receipt meter stations AECO I, B, A and H respectively. NGTL reported that current receipt volumes at these stations are approximately 0.85 $10^6m^3/d$ (30 MMcf/d) out of a design capacity of 3.24 $10^6m^3/d$ (115 MMcf/d). NGTL said that these facilities are already underutilized, and, if the North Suffield Pipeline is built, the four most directly affected NGTL stations (AECO I, B, A and H) would be fully offloaded as soon as AEC Marketing's existing contracts expire. AEC Suffield acknowledged that there would be uncontracted capacity on NGTL's facilities for a period of time, but NGTL noted that AEC Suffield had not determined how long this period might be.

In its evidence, NGTL stated that it may have up to 16.2 $10^6m^3/d$ (575 MMcf/d) of delivery capacity available on 1 November 2000 for firm service transportation at the Empress delivery point, and it may have over 28.2 $10^6m^3/d$ (1.0 Bcf/d) of delivery capacity available on 1 November 2001 as a result of additional contract non-renewals.

Volumes flowing on the North Suffield Pipeline would generally be offloaded from the NGTL system. According to NGTL, the proposed pipeline would offload 5.35 $10^6m^3/d$ (190 MMcf/d) from the NGTL system if it were ultimately filled. NGTL said that this offloading could result in a revenue shortfall for NGTL of up to $16 million a year and an unnecessary toll increase for NGTL's customers. The shortfall would not be offset in the near term through any refill.

If only 1.27 $10^6m^3/d$ (45 MMcf/d) were lost to NGTL (the current volume contracted on the North Suffield Pipeline), then the cost to NGTL shippers might be $3.8 million per year.

NGTL stated that AEC Suffield argued that NGTL would not have to increase its tolls but could absorb the costs. NGTL said that it is a cost-of-service pipeline. It has a regulated return based on certain assumptions of risk. To suggest that NGTL should absorb these costs is to ignore the risk that is commensurate with that regulated rate of return.

Views of the Applicant

AEC Suffield argued that underutilization must be present if competition is going to occur. AEC Suffield maintained that without some underutilization of the system, NGTL is simply not going to compete. NGTL is just trying to preserve its monopoly in transporting gas out of the area.

AEC Suffield argued that, as in the Coleman case, the assessment of loss to NGTL should not be based on capacity but rather on the contracted volumes. Thus, the annual loss to NGTL would be approximately $3.8 million per year. AEC Suffield asserted that this would have a very minor effect on the tolls of remaining shippers. AEC Suffield also stated that NGTL is not required to pass on the impact of the loss of volumes to its shippers.

AEC Suffield noted that when it came to the question of supply, NGTL suggested that there was not enough gas for the proposed pipeline but, in the context of the impact on NGTL tolls, NGTL suggested that there could be too much gas flowing on the North Suffield Pipeline. AEC Suffield submitted that the remaining amount of gas in the Suffield area, 236 600 10^6m^3 (8.4 Tcf), translates into approximately 5.35 $10^6m^3/d$ (190 MMcf/d) on the AEC South Suffield Pipeline and 5.35 $10^6m^3/d$ (190 MMcf/d) on the North Suffield Pipeline for 60 years.

NGTL argued that in the Coleman hearing there was a view that the impact of constructing Coleman on existing pipelines would be short lived. NGTL stated that it did not believe that this would be the case in the North Suffield situation. To challenge this view, AEC Suffield quoted statements by TransCanada's President who recently remarked that he expected TransCanada's (and NGTL's) utilization rates to approach historic levels within five years.

When weighing costs and benefits, NGTL and AEC Suffield stated that other costs that the Board should consider are impacts on the environment and on landowners. AEC Suffield said that no non-governmental environmental or landowner groups intervened in the hearing. NGTL said that it did not take a position on the environmental merits of the Application. AEC Suffield did not believe that the project is likely to cause significant adverse environmental effects.

AEC Suffield argued that the costs associated with the North Suffield Pipeline do not outweigh the benefits to AEC Marketing and other potential shippers and the overall benefit of allowing competitive forces to work.

5.4.3 Potential Commercially Negotiated Solution

Views of the Applicant

AEC Suffield suggested that there are three potential outcomes of the proceeding: the Board refuses the application and AEC Marketing is forced to use the NGTL system; the Board grants the application and AEC Suffield builds the North Suffield Pipeline; or the Board grants the application and NGTL responds with a market competitive Load Retention Service (LRS) Rate. The latter two outcomes represent market-driven, industry-determined competitive options. If the Board wishes to support a market-driven solution, then the Board must grant the AEC Suffield application.

AEC Suffield stated that the evidence is clear that NGTL has all the tools to compete if it wishes. It may even be in a better position than it was in the Coleman Pipeline decision to compete, because the AEUB has recognized the LRS alternative in its decision on NGTL's 1999 Products and Pricing Application. AEC Suffield said that the LRS is an integral part of NGTL's rate structure, and that option is there for NGTL to rely on should it be faced with the threat of a competitive bypass situation.

AEC Suffield maintained that it should be easy for NGTL to compete with it since the NGTL pipeline is already there, but that NGTL lacks the motivation to do so. AEC Suffield submitted that it was ironic for NGTL to state that 1.27 $10^6 m^3/d$ (45 MMcf/d) is not enough volume for NGTL to offer a LRS Rate, but it could do so for a volume of 5.35 $10^6 m^3/d$ (190 MMcf/d). AEC Suffield submitted that the motivation for NGTL to compete would come from a decision of the Board to grant AEC Suffield's application. NGTL stated that Board approval of the North Suffield Pipeline could be one factor that would get NGTL to the negotiating table.

AEC Suffield would be prepared to talk to NGTL if a LRS Rate was offered and pipe had not been ordered. However, AEC Suffield argued that the North Suffield Pipeline is needed by the public convenience and necessity and would be constructed in a manner that would not give rise to any significant adverse environmental effects.

Views of NGTL

NGTL argued that the availability of a commercially negotiated solution is irrelevant to the Board's deliberations and does not alter the Board's mandate. NGTL stated that the availability of a commercially negotiated solution does not affect whether the North Suffield Pipeline is, on the merits of the Application, economically feasible and in the public interest. NGTL maintained that the Board cannot approve a pipeline application on the sole expectation that commercial markets will ultimately determine whether it is built if it does not otherwise meet those legislative requirements.

NGTL stated that AEC Suffield has implied that the load retention issue is one related directly to competition, and if NGTL wanted to compete, it would offer a LRS rate. NGTL stated that this position is incongruent, if not a contradiction of AEC Suffield's claims that the proposed pipeline will be used and useful and is needed to promote competition. NGTL questioned how the proposed pipeline could be in the public interest and necessity if it is also a prime candidate for a LRS.

NGTL also questioned whether the Applicant was really using the Application process as nothing more than a negotiating tool; a way to get a better deal from NGTL on the NGTL system. NGTL stated that the Board should not rely in any degree on commercial solutions as a sole reason to eliminate capacity duplication or cost concerns, because of the uncertainty and the unpredictability that a solution will actually be achieved. NGTL noted that despite efforts to negotiate a settlement with AEC Suffield in terms of the South Suffield pipeline, no settlement was reached and the pipeline was built.

NGTL stated that if the Board does accept the Applicant's assertion and it determines that an LRS Rate would be a relevant factor affecting the Board's deliberations, then NGTL suggests that the Board must, for similar reasons, recognize the public policy basis for the existing NGTL rate design. The current NGTL rate design and the resulting tolls were several years in the making. They involved significant collaborative efforts between NGTL, industry participants and stakeholders. The AEUB decided in

Decision 2000-6 that the overall rate methodology represented a reasonable compromise of competing interests and the resulting tolls were just, reasonable and in the public interest.

NGTL maintained that if the NEB ignores the policy basis for the existing rate design, but applies the LRS mechanism as a relevant factor, the NEB would be in some respects substituting its judgment for that of the AEUB about the appropriateness of the current NGTL rates.

NGTL stated that if AEC Suffield truly believes that the rate design on NGTL that is applicable to it in the Suffield area is unfair, unreasonable or unjust, it could go to the AEUB and make that argument.

NGTL concluded its argument by stating that AEC Suffield wants to construct incremental ex-Alberta transportation capacity to obtain a better priced service than that offered for comparable service on NGTL. AEC Suffield wants to do this at a time when there exists nearly identical physical facilities on NGTL that are significantly underutilized, that are currently transporting the same volumes and that can easily meet the aggregate needs for transportation services from the area for the foreseeable future. NGTL stated that AEC Suffield has made a business decision based on its own best interests. However, the Board's mandate is to ensure that the advancement of AEC Suffield's interests is not achieved at the unjustified expense of other affected parties.

Views of the Board

AEC Suffield filed its application for a certificate of public convenience and necessity pursuant to section 52 of the NEB Act which sets out the obligations of the Board with respect to the Application. That section is as follows:

> The Board may, subject to the approval of the Governor in Council, issue a certificate in respect of a pipeline if the Board is satisfied that the pipeline is and will be required by the present and future public convenience and necessity and, in considering an application for a certificate, the Board shall have regard to all considerations that appear to it to be relevant, and may have regard to the following:
>
> (a) the availability of oil or gas to the pipeline;
> (b) the existence of markets, actual or potential;
> (c) the economic feasibility of the pipeline;
> (d) the financial responsibility and financial structure of the applicant, the methods of financing the pipeline and the extent to which Canadians will have an opportunity of participating in the financing, engineering and construction of the pipeline; and
> (e) any public interest that in the Board's opinion may be affected by the granting or refusing of the application.

It is important to note that Parliament did not find it necessary to specify how the factors set out in the section, or any other factors that the Board might consider relevant, are to be examined and applied. The Supreme Court of Canada has indicated that the public convenience and necessity test is predominantly the formulation of an opinion by the tribunal. This opinion must be based on the record before it; that is to say, the decision must be based not only on facts but with the exercise of considerable administrative

discretion.[2] The unequivocal failure of an applicant to satisfy the Board on a single critical component (such as, for example, the ability to finance the project) may be enough for the Board to conclude that, on that fact alone, the project cannot be found to be in the public convenience and necessity. However, such failure on a single factor is unlikely. More common is the situation presented to the Board by this application, where the evidence in one or more of the areas of examination is stronger than that presented with respect to other relevant matters or than has been presented in other applications. In such cases, the Board will, on the basis of the evidence before it and within the specific circumstances of each application, apply administrative discretion and expertise in its overall determination of whether the applied-for pipeline is required by the present and future public convenience and necessity. Further, while the Board may be guided by past decisions, it need not be bound by them.

Certain relevant matters related to the design of the facilities (Chapter 2), environment, land and socio-economic matters (Chapter 3) and traffic, tolls and tariffs (Chapter 4) have been discussed in earlier sections of these Reasons for Decision. With respect to financial matters to be considered pursuant to paragraph 52(d), the Board is satisfied with the evidence of the Applicant. This evidence was not challenged during the course of the hearing. Remaining relevant issues of supply (paragraph 52(a)), markets (paragraph 52(b)), economic feasibility (paragraph 52(c)) and other public interest matters (paragraph 52(e)) are discussed in this section.

Supply

Gas supply to support pipeline facilities, immediately and into the future, includes established reserves together with undiscovered gas potential within an area that would be reasonably accessible to the proposed facilities. AEC Suffield presented evidence with respect to both types of supply.

The established gas supply in the Suffield Field would be immediately available to the proposed facilities. Additional gas supply from other fields may be available as NGTL transportation contracts expire with other shippers. This supply will likely be located at reasonable distance from the proposed facilities and well within the catchment area identified by AEC Suffield.

The Board notes that the AEC Suffield estimates of undiscovered gas potential are based on a form of evaluation that is difficult to describe in terms of methodology. The Board places greater confidence in stochastic methodologies that are able to quantify the uncertainty that typically accompanies estimates of undiscovered gas supply. In the future, the Board would expect the use of statistical-based probabilistic forecast methodologies as an approach in the examination of undiscovered gas potential supply.

---

2 Memorial Gardens Association (Canada) Ltd. v. Colwood Cemetery Co. [1958] S.C.R. 353 @ P. 357 *...the question whether public convenience and necessity requires a certain action is not one of fact. It is predominantly the formulation of an opinion. Facts must, of course, be established to justify a decision by the Commission but that decision is one which cannot be made without a substantial exercise of administrative discretion.*

In assessing the opportunities for developing undiscovered gas potential, the Board notes that AEC Oil and Gas has made a significant investment in acquiring hydrocarbon rights below the Upper Cretaceous zones in the Suffield Field. AEC Suffield's gas potential study and other available public reports indicate there is additional deeper hydrocarbon potential in and around the Suffield Field, albeit with some uncertainty as is normally attached to any resource estimate. The Board is confident that, even if the various estimates of potential gas supply are partially discounted, there will remain significant undiscovered gas volumes to be accessed in the catchment area. Further, it is likely that a portion of the potential gas resources could be economically attached to the proposed North Suffield Pipeline.

Therefore, the Board is satisfied that, with the combination of existing gas supply and a portion of the undiscovered gas potential, there will be adequate gas supply to support the proposed facilities.

The Board notes NGTL's request for a certificate condition which would prevent the physical connection of the North Suffield Pipeline to the AECO C storage facilities without prior approval of the Board. The Board questions the practicality of such a condition and suggests that, should AEC Suffield wish to connect to the AECO C storage facilities, it would first be required to obtain appropriate approval to do so. Accordingly, the Board is not prepared to include the requested condition in any certificate that may be granted.

Markets

In light of the forecast growth in demand in eastern Canada and the U.S. Midwest and Northeast markets, in conjunction with existing market requirements which could be accessed by a competitive pipeline alternative, the Board is satisfied that there will be sufficient markets to support the proposed facilities over the life of the project.

Economic Feasibility

In recent years, the Board has assessed the economic feasibility of gas pipeline facilities by determining the likelihood of the facilities being used at a reasonable level over their economic life and the likelihood of the demand charges being paid. The context in which this test was first established[3] is that of expansions to established pipelines where existing shippers would bear all or a large portion of any risk of underutilization of the expanded facilities. That is not the case here. AEC Suffield is proposing to build a commercially at-risk pipeline; that is, the proponent will bear all financial risk of underutilized capacity. Accordingly, a strict application of the economic feasibility test would not be necessary to protect existing or future non-affiliated shippers. Nevertheless, the Board would normally wish to see some reasonable level of utilization over the economic life of the pipeline. In this case, it is reasonable to conclude that the affiliate of AEC Suffield who controls significant reserves in the area would use the proposed pipeline. The affiliate, AEC Marketing, has indicated, through a PA, its commitment to subscribe for 24 percent of the capacity for a term of 20 years.

---

3 GH-5-89 Reasons for Decision, Volume 1 "Tolling and Economic Feasibility" dated November 1990, Chapter 3.

The Board considers the existence of signed long-term transportation agreements to be evidence of the need for the North Suffield Project. Therefore, the Board will include a condition in any certificate granted requiring AEC Suffield to submit a copy of the executed Transportation Agreement for the subscribed capacity of 46.4 TJ/d (approximately 45 MMcf/d) prior to the commencement of construction of the pipeline.

The Board is persuaded that the proposed pipeline will be used at a reasonable level over its economic life and that demand charges are likely to be paid.

Public Interest

The Board finds that the test it has applied in previous cases, "in general, the public interest is served by allowing competitive forces to work, except where there are costs that outweigh the benefits" continues to be relevant. The Board believes that the North Suffield Pipeline Application closely resembles the application to build the Coleman Pipeline. As in Coleman, the primary benefits in the North Suffield case relate to competition and choice. Shippers on the North Suffield Pipeline would be provided with an additional transportation choice, and would financially benefit because of the large differential between the proposed North Suffield tolls and those on the NGTL system in the area. AEC Suffield is prepared to take the financial risk of not realizing forecast economic benefits. The North Suffield Pipeline Application sends market signals regarding the cost efficiency of the existing transportation service.

The evidence indicates that the potential costs associated with the Application consist of third-party costs to existing shippers on NGTL. The Board recognizes NGTL's concerns regarding the availability of supply and the potential impacts on its facilities. The Board considers it relevant to distinguish the impact on NGTL's receipt meter stations located in the Suffield area and the impact on its eastern mainline. As NGTL stated, if the North Suffield Pipeline is constructed, it is likely that NGTL's receipt meter stations AECO I, B, A and H and tie-ins will be offloaded when AEC Marketing's existing contracts expire. The Board is of the view that the materiality of the costs of stranding these facilities is not great. Further, it is important to note that any NGTL mainline capacity left underutilized as a result of the proposed pipeline will be accessible by most volumes of natural gas produced throughout the geographic area of the NGTL system. Overall, the loss of AEC Marketing volumes will have little immediate impact on the NGTL system as a whole. Even assuming a 100 percent load factor, the proposed pipeline represents approximately only 3 percent of throughput on the NGTL mainline at Empress.

NGTL acknowledged that AEC Suffield's offloading of up to 5.35 $10^6 m^3/d$ (190 MMcf/d) will not significantly exacerbate the anticipated delivery capacity available due to contract non-renewals on NGTL's eastern mainline in 2000 and 2001. Nevertheless, NGTL and its shippers could incur short-term costs in the range of $3.8 to $16 million per year for this period, which costs, if they occur, could be directly linked to the North Suffield Pipeline. However, the Board does not expect that this loss, which is relatively insignificant in the context of the entire NGTL system, will be long term. In this regard, the Board notes TransCanada's public statements indicating its confidence that the TransCanada (and NGTL) mainlines would be utilized at "historic levels within five years".

The Board believes that NGTL has options to mitigate the costs to itself and its shippers in the face of the North Suffield Pipeline Application. NGTL has the tools to compete, and the Board finds the potential of an LRS Rate to be relevant to its deliberations, only to the extent that it shows that NGTL has, in the past, demonstrated an ability to meet the challenges of competition notwithstanding that it is a fully regulated utility. The Board recognizes the AEUB's 2000-6 Decision in which the AEUB agreed that it was appropriate for NGTL to be able to respond to the threat posed by competitive bypass through an LRS Rate. If NGTL does not believe that it has the tools to address the situation presented by the North Suffield Pipeline Application, the Board is of the view that NGTL could work with its shippers and through its provincial regulator in devising a suitable outcome.

The Board agrees that there are limits to competition and that competitive pipeline proposals do not automatically imply that public benefits outweigh costs. However, in this case, on balance, the Board finds that the benefits outweigh the costs. At this time, there is no need to set out how the Board would define those limits in any future application.

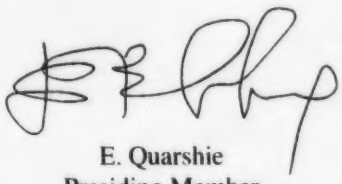
Decision

The Board finds that the North Suffield Pipeline is and will be required by the present and future public convenience and necessity.

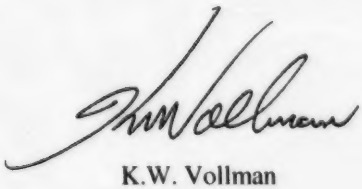
Chapter 6

Disposition

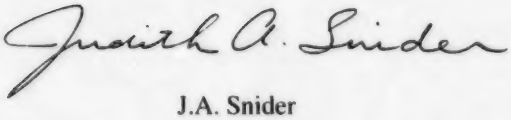
The foregoing constitutes our Decision and Reasons for Decision in respect of the application heard before the Board in the GH-2-2000 proceeding. The Board is satisfied from the evidence that the proposed facilities are and will be required by the present and future public convenience and necessity. The Board approves AEC Suffield's Application made pursuant to section 52 of the NEB Act for new pipeline facilities and will recommend to the Governor in Council that a certificate be issued, subject to the conditions set out in Appendix II.



E. Quarshie
Presiding Member



K.W. Vollman
Member



J.A. Snider
Member

Calgary, Alberta
August 2000

Appendix I

List of Issues

In the Directions on Procedure the Board identified, but did not limit itself to, the following issues for discussion in the GH-2-2000 proceeding:

1. The economic feasibility of the applied-for project.

2. The potential commercial impacts of the proposed project.

3. The need for the proposed facilities.

4. The potential environmental and socio-economic effects of the construction and operation of the applied-for facilities including those factors outlined in subsection 16(1) of the *Canadian Environmental Assessment Act*.

5. The appropriateness of the design of the applied-for facilities.

6. The appropriateness of the general route of the pipeline.

7. The method of toll and tariff regulation, including the request by AEC Suffield that it be regulated as a Group 2 company for the purposes of the toll and tariff regulation of the North Suffield Pipeline (as described by the Board's Memorandum of Guidance dated 6 December 1995 on the Regulation of Group 2 Companies).

8. The terms and conditions to be included in any certificate which may be issued.

Appendix II

Proposed Certificate Conditions

General

1. Unless the Board otherwise directs, AEC Suffield shall cause the approved facilities to be designed, manufactured, located, constructed and installed in accordance with those specifications, drawings and other information or data set forth in its Application or as otherwise adduced in evidence before the Board in the GH-2-2000 proceeding.

2. Unless the Board otherwise directs, AEC Suffield shall implement or cause to be implemented all of the policies, practices, and procedures for the protection of the environment included in or referred to in its Application or as otherwise adduced in evidence before the Board during the GH-2-2000 proceeding.

Prior to Commencement of Construction

3. Unless the Board otherwise directs, AEC Suffield shall, at least 14 days prior to the commencement of construction of the approved facilities, file with the Board a detailed construction schedule or schedules identifying major construction activities and shall notify the Board of any modifications to the schedule or schedules as they occur.

4. Unless the Board otherwise directs, AEC Suffield shall file with the Board, at least 10 days prior to the commencement of construction of the approved facilities, a construction inspection program. The construction inspection program shall include a detailed list of the number and type of each inspection position, including job descriptions, qualifications, roles, responsibilities, decision-making authority and reporting structure of personnel responsible for inspection of the various pipeline construction activities, including environment and safety.

5. Unless the Board otherwise directs, AEC Suffield shall file with the Board at least 10 days prior to the commencement of construction of the approved facilities, details of its Construction Audit Program. The program shall include the audit schedule or mechanisms which would trigger the audit program, the roles and responsibilities of the audit team, the audit objectives and methodology, and the means of verifying that findings of non-compliance are being resolved for the various pipeline construction activities, including environment and safety.

6. Unless the Board otherwise directs, AEC Suffield shall retain and have on-site during construction, a qualified soil specialist and shall file with the Board for approval, at least 30 days prior to the commencement of construction, the qualifications, role, responsibilities, decision-making authority and reporting structure of that soil specialist position.

7. Unless the Board otherwise directs, AEC Suffield shall file with the Board, at least 14 days prior to the commencement of construction of the approved facilities:

(a) a construction safety manual pursuant to section 20 of the *Onshore Pipeline Regulations, 1999* (OPR-99);

(b) a field joining program which contains procedures to be used for field joining of the North Suffield Pipeline pursuant to section 16 of the OPR 99; and

(c) AEC Suffield's Pipeline Construction Specifications.

8. Unless the Board otherwise directs, AEC Suffield shall file with the Board for approval, at least 21 days prior to the commencement of construction, including clearing of vegetation or ground-breaking activities, an Environmental Protection Plan.

9. Unless the Board otherwise directs, AEC Suffield shall file with the Board for approval, at least 21 days prior to the commencement of construction, including clearing of vegetation or ground-breaking activities, a specific mitigation plan for each wildlife and plant species of special status and vegetation community of concern that may be adversely affected by construction, and copies of all correspondence demonstrating consultation with appropriate regulatory agencies, including Environment Canada, in developing the mitigation plans.

10. Unless the Board otherwise directs, AEC Suffield shall file with the Board for approval, at least 21 days prior to the commencement of construction, including clearing of vegetation or ground-breaking activities, a specific follow-up plan to assess the effectiveness of the proposed mitigation plan developed for Ord's kangaroo rats, each rare plant species and each vegetation community of concern, and copies of all correspondence demonstrating consultation with appropriate regulatory agencies, including Environment Canada, in developing the plans. The follow-up plans will include a schedule for filing reports with the Board.

11. Unless the Board otherwise directs, AEC Suffield shall, at least 14 days prior to the commencement of construction, file with the Board copies of all correspondence from the provincial archaeological authorities regarding the acceptability of the Historical Resources Impact Assessment, including an updated assessment for the re-route.

12. Unless the Board otherwise directs, AEC Suffield shall, prior to the commencement of construction of any of the approved facilities, demonstrate to the Board's satisfaction that, in respect of the transportation of firm volumes on the North Suffield Pipeline, transportation contracts have been executed for the subscribed capacity (i.e., 46.4 TJ/d (approximately 45 MMcf/d)).

13. Unless the Board otherwise directs, AEC Suffield shall file with the Board for approval, at least 21 days prior to the commencement of construction, the following information with respect to any modifications required for the re-route:

(a) the results of public consultation, a list of affected landowners and the status of the land acquisition process;

(b) the North Suffield Pipeline permanent right-of-way requirements;

(c) the North Suffield Pipeline 15 metre permanent right-of-way parallel to any pipeline facilities and roads; and

(d) the North Suffield Pipeline temporary working space requirements.

During Construction

14. Unless the Board otherwise directs, AEC Suffield shall file with the Board, at least 14 days prior to pressure testing, a pressure testing program pursuant to section 23 of the OPR-99, and any specific mitigative measures that AEC Suffield intends to use for hydrostatic testing.

15. Unless the Board otherwise directs, AEC Suffield shall, during construction, maintain for audit purposes at each construction site, a copy of the welding procedures and non-destructive testing procedures used on the project together with all supporting documentation.

16. Unless the Board otherwise directs, AEC Suffield shall develop an audit program for the protection of property, the environment, and the safety of the public and the company's employees pursuant to section 53 of the OPR-99. AEC Suffield shall file with the Board, 7 days prior to the commencement of operation, a schedule of when it expects to complete the planning, design, development, and implementation of the audit program.

17. Unless the Board otherwise directs, AEC Suffield shall construct the crossing of the South Saskatchewan River at the proposed location and using a horizontal directional drill method.

18. Unless the Board otherwise directs, AEC Suffield shall not carry out construction, clean-up or reclamation activities during the period 15 April to 15 July, and shall observe the timing and setback restrictions identified by Environment Canada specifically associated with species listed as endangered, threatened or of special concern by the Committee of the Status of Endangered Wildlife in Canada.

19. Unless the Board otherwise directs, AEC Suffield shall file construction progress reports with the Board on a weekly basis in a form satisfactory to the Board. The reports shall include information on the activities carried out during the reporting period, environmental issues, environmental non-compliance and resolution of each issue.

Expiration of Certificate

20. Unless the Board otherwise directs prior to 31 December 2001, this certificate shall expire on 31 December 2001 unless the construction and installation with respect to the applied-for facilities has commenced by that date.

Office national de l'énergie

National Energy Board

Motifs de décicion

AEC Suffield Gas Pipeline Inc.

GH-2-2000

Août 2000

Installations

Office national de l'énergie

Motifs de décision

Relativement à

AEC Suffield Gas Pipeline Inc.

Gazoduc North Suffield

GH-2-2000

Août 2000

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada représentée par l'Office national de l'énergie 2000

N° de cat. NE22-1/2000-5F
ISBN 0-662-84943-4

Ce rapport est publié séparément dans les deux langues officielles.

Exemplaires disponibles sur demande auprès du:
Bureau des publications
Office national de l'énergie
444, Septième Avenue S.-O.
Calgary (Alberta), T2P 0X8
Courrier électronique: orders@neb.gc.ca
Télécopieur: (403) 292-5503
Téléphone: (403) 299-3562
1-800-899-1265

En personne, au bureau de l'Office:
Bibliothèque
Rez-de-chaussée

Imprimé au Canada

© Her Majesty the Queen in Right of Canada as represented by the National Energy Board 2000

Cat. No. NE22-1/2000-5E
ISBN 0-662-29260-X

This report is published separately in both official languages.

Copies are available on request from:
The Publications Office
National Energy Board
444 Seventh Avenue S.W.
Calgary, Alberta, T2P 0X8
E-Mail: orders@neb.gc.ca
Fax: (403) 292-5503
Phone: (403) 299-3562
1-800-899-1265

For pick-up at the NEB office:
Library
Ground Floor

Printed in Canada

Table des matières

Abréviations et définitions iii

Instances de l'Office auxquelles il est fait renvoi v

Exposé et comparutions vi

1. Introduction 1

2. Installations 3
2.1 Description des installations 3
2.2 Forage dirigé horizontal de la rivière Saskatchewan-sud 3
2.3 Croisements de pipelines en place 4
2.4 Sécurité sur le plan de la construction et de l'exploitation 5

3. Questions environnementales, foncières et socio-économiques 7
3.1 Questions environnementales 7
3.2 Sélection du tracé 7
3.2.1 Description du tracé 8
3.2.2 Modification du tracé 8
3.3 Besoins en terrains 9
3.3.1 Emprises adjacentes 9
3.3.2 Servitude permanente 9
3.3.3 Aires de travail temporaires 9
3.3.4 Fonds francs 10
3.4 Préoccupations du public 10

4. Transport, droits et tarifs 12
4.1 Questions financières 12
4.2 Droits, tarif et transport 12
4.3 Méthode de réglementation 13

5. Faisabilité économique, concurrence, incidence sur de tierces parties et intérêt public 14
5.1 Approvisionnement 14
5.1.1 Approvisionnement global en gaz 14
5.1.2 Approvisionnement accessible aux gazoducs nouveaux et existants 14
5.2 Marchés 15
5.2.1 Transport et marchés 15
5.2.2 Contrats de transport 16
5.3 Faisabilité économique 16
5.4 Autres questions liées à l'intérêt public 18
5.4.1 Concurrence 18
5.4.2 Incidence sur l'infrastructure en place et sur de tierces parties 20
5.4.3 Solution potentielle négociée commercialement 22

6. Dispositif 30

Liste des tableaux

2-1 Coût en capital estimatif des installations proposées 4
2-2 Coût supplémentaire estimatif du tracé modifié 4
4-1 Droits proposés pour le service de transport garanti 12

Liste des figures

1-1 Gazoduc AEC North Suffield 2

Liste des annexes

I Liste des questions 31
II Conditions proposées pour le certificat 32

Abréviations et définitions

10^6 m^3/j	million de mètres cubes par jour
$10^9 pi^3$	milliard de pieds cubes
$10^{12} pi^3$	billion de pieds cubes
$10^6 pi^3/j$	million de pieds cubes par jour
$10^9 pi^3/j$	milliard de pieds cubes par jour
AEC Marketing	désignation sous laquelle la société de personnes AEC Oil & Gas Partnership exerce ses activités de commercialisation
AEC Suffield ou le demandeur	AEC Suffield Gas Pipeline Inc.
AEC Oil & Gas	AEC Oil & Gas Ltd., possesseur de la société de personnes AEC Oil & Gas Partnership
AEUB	Alberta Energy Utilities Board
Bloc militaire	bloc d'entraînement militaire de Suffield
BSOC	bassin sédimentaire de l'Ouest canadien
CP Rail	Canadien Pacifique Limitée
É.-U.	États-Unis
EP	entente préalable
FDH	forage dirigé horizontal
Foothills	Foothills Pipe Lines Ltd.
GJ	gigajoule
km	kilomètre
kPa	kilopascal (pression manométrique)
lb/po²	livres par pouce carré (pression manométrique)
LCÉE	*Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*
Loi sur l'ONÉ	*Loi sur l'Office national de l'énergie*

m	mètre
MDN	ministère de la Défense nationale
mm	millimètre
m^3	mètre cube
NGTL	NOVA Gas Transmission Ltd.
NPS	taille nominale de la conduite (en pouces)
Office (ou ONÉ)	Office national de l'énergie
PFUDC	provision pour fonds utilisés durant la construction
Protocole	*Protocole sur la réglementation des sociétés du groupe 2*
Rapport	Rapport d'examen environnemental préalable
RPT-99	*Règlement de 1999 sur les pipelines terrestres*
SCC	service de conservation de charge
SDO	subdivision officielle
SI	service interruptible
TJ/j	térajoules par jour
TransCanada	TransCanada PipeLines Limited

Instances de l'Office auxquelles il est fait renvoi

GH-5-89	Motifs de décision de l'ONÉ (volume 1) en date de novembre 1990 concernant une demande datée du 29 juin 1989, modifiée le 15 décembre 1989, que TransCanada PipeLines Limited a présentée relativement à l'agrandissement de ses installations.
GH-3-97	Motifs de décision de l'ONÉ en date de novembre 1998 concernant une demande datée du 3 juillet 1997 qu'Alliance Pipeline Ltd. a présentée, au nom d'Alliance Pipeline Limited Partnership, relativement au projet de pipeline d'Alliance.
GH-1-98	Motifs de décision de l'ONÉ en date de mai 1998 concernant une demande datée du 23 mai 1997 que Northstar Energy Corporation a présentée en vue de la construction et de l'exploitation d'un gazoduc dans le sud-ouest de l'Alberta et le sud-est de la Colombie-Britannique (désigné le gazoduc Coleman).
GH-2-98	Motifs de décision de l'ONÉ en date de juillet 1998 concernant une demande datée du 10 septembre 1997 qu'AEC Suffield Gas Pipeline Inc. a présentée en vue de la construction et de l'exploitation d'un gazoduc dans sud-est de l'Alberta et le sud-ouest de la Saskatchewan (désigné le gazoduc South Suffield).
GH-3-98	Motifs de décision de l'ONÉ en date de novembre 1998 concernant une demande datée du 29 avril 1998 que TransCanada PipeLines Limited a présentée relativement à l'agrandissement de ses installations en 1999.
RH-1-99	Motifs de décision de l'ONÉ en date d'avril 2000 concernant une demande datée du 29 octobre 1999 que TransCanada a présentée relativement à la modification de son tarif.
GH-2-2000	Motifs de décision de l'ONÉ en date d'août 2000 concernant une demande datée du 7 mars 2000 qu'AEC Suffield Gas Pipeline Inc. a présentée relativement au gazoduc North Suffield.

Exposé et comparutions

CONFORMÉMENT À la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (Loi sur l'ONÉ) et à ses règlements d'application;

PAR SUITE D'une demande déposée le 7 mars 2000 par AEC Suffield Gas Pipeline Inc. (AEC Suffield) en vue d'obtenir, aux termes de l'article 52 de la Loi sur l'ONÉ, un certificat d'utilité publique l'autorisant à construire et à exploiter un gazoduc dans le sud-est de l'Alberta et le sud-ouest de la Saskatchewan, ainsi que l'approbation des droits et du tarif connexes;

CONFORMÉMENT À l'ordonnance d'audience GH-2-2000.

ENTENDUE à Calgary, en Alberta, les 26, 27 et 29 juin 2000.

DEVANT :

E. Quarshie	Membre présidant l'audience
K.W. Vollman	Membre
J. A. Snider	Membre

COMPARUTIONS :

D.G. Davies T. Hughes	AEC Suffield Gas Pipeline Inc.
C.J.C. Page	Province de l'Alberta (Ministère du Développement des ressources de l'Alberta)
L. Confrancisco	Foothills Pipe Lines Ltd.
P. Keys	NOVA Gas Transmission Ltd. TransCanada PipeLines Limited
E. Decter	Pan-Alberta Gas Limited
D. Gessell	TransCanada Gas Services
J. Hocking G. Delisle	Office national de l'énergie

Chapitre 1

Introduction

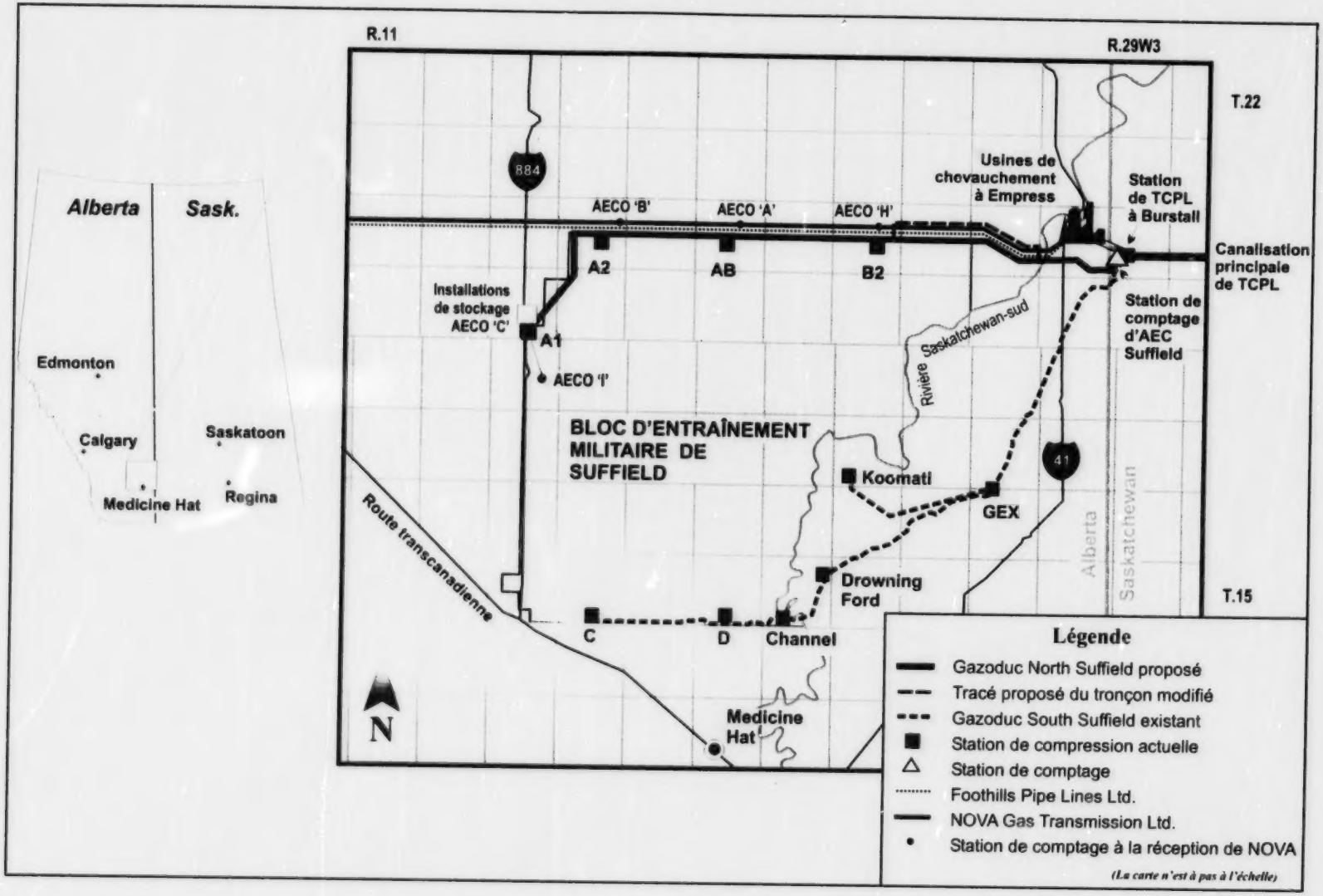
Le 7 mars 2000, AEC Suffield Gas Pipeline Inc. (AEC Suffield ou le demandeur) a déposé une demande auprès de l'Office national de l'énergie (l'Office ou l'ONÉ) en vue d'obtenir un certificat d'utilité publique, aux termes de l'article 52 de la *Loi sur l'Office national de l'énergie* (la Loi sur l'ONÉ), l'autorisant à construire et à exploiter le projet de gazoduc North Suffield dans le sud-est de l'Alberta et le sud-ouest de la Saskatchewan. AEC Suffield a également demandé à être considérée comme une société du groupe 2 pour les fins de la réglementation des droits et des tarifs.

Le gazoduc North Suffield serait constitué d'environ 97 km de canalisations de 406,4 mm de diamètre extérieur (NPS 16) destinées au transport du gaz naturel, ainsi que des installations de commande connexes; il aurait une capacité prévue d'environ 5,35 $10^6 m^3/j$ (190 $10^6 pi^3/j$). AEC Suffield a déclaré que le gazoduc proposé transporterait le gaz de quatre stations de compression actuelles d'AEC Oil & Gas Ltd. (AEC Oil & Gas), situées le long des limites ouest et nord du bloc d'entraînement militaire de Suffield (Bloc militaire), jusqu'à une station de comptage existante d'AEC Suffield qui se raccorde au réseau de TransCanada PipeLines Ltd. (TransCanada) près de Burstall, en Saskatchewan (figure 1-1). Le tracé du gazoduc suivrait des couloirs établis sur la majeure partie de sa longueur et exigerait l'aménagement de moins de 75 km de nouvelle emprise. Le demandeur propose de mettre le gazoduc North Suffield en service le 1er novembre 2000. Le coût en capital du projet est évalué à 22,3 millions de dollars.

À titre d'autorité responsable aux termes de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCÉE), l'Office doit mener un examen environnemental préalable à l'égard du gazoduc North Suffield.

L'Office a décidé d'examiner la demande dans le cadre d'une audience publique orale et a diffusé l'ordonnance d'audience GH-2-2000, le 29 mars 2000, qui exposait les instructions relatives au déroulement de l'instance. L'audience s'est tenue à Calgary, du 26 au 29 juin 2000.

Figure 1-1
Gazoduc AEC North Suffield



Chapitre 2

Installations

2.1 Description des installations

Le gazoduc North Suffield proposé s'étend du coin nord-ouest du Bloc militaire vers l'est, le long de la limite nord du Bloc militaire, jusqu'à une station de comptage existante d'AEC Suffield qui est raccordée au réseau TransCanada près de Burstall, en Saskatchewan. Le gazoduc transporterait du gaz naturel provenant de quatre stations de compression existantes, situées le long des limites ouest et nord du Bloc militaire. Les quatre stations de compression, A1, A2, AB et B2, sont exploitées par AEC Oil & Gas. Le gazoduc aurait une capacité prévue d'environ 5,35 $10^6 m^3/j$ (190 $10^6 pi^3/j$) et serait exploité à une pression maximale de service de 8 460 kPa (1 227 lb/po^2) (pression manométrique).

Le gazoduc North Suffield proposé est constitué d'environ 97 km de tubes de catégorie II, nuance 448, ayant 406,4 mm de diamètre extérieur (NPS 16). L'épaisseur de paroi minimale serait de 4,8 mm pour les tubes de canalisation et de 7,1 mm pour les conduites utilisées au point de franchissement de la rivière Saskatchewan-sud, aux croisements de routes, au croisement de voie ferrée et pour la tuyauterie d'assemblage. Tous les tubes de canalisation seraient revêtus d'une gaine de polyéthylène. La conduite utilisée pour le franchissement de la rivière Saskatchewan-sud aurait une couche de fond d'époxy lié par fusion, pour assurer la protection contre la corrosion, et un revêtement d'uréthane pour la protection mécanique.

Le gazoduc North Suffield comprendrait également les installations suivantes :

- des gares de départ et d'arrivée de racleur assorties de vannes de purge;
- des assemblages de vannes à chaque point de réception;
- une vanne d'isolement sur la canalisation principale;
- un système SCADA (acquisition de données et commande);
- un système de protection cathodique par courant imposé.

AEC Suffield projette de construire le gazoduc North Suffield en septembre et octobre 2000 de sorte qu'il entre en service le 1er novembre 2000. Le coût en capital estimatif des installations proposées est évalué à 22,3 millions de dollars (tableau 2-1).

2.2 Forage dirigé horizontal de la rivière Saskatchewan-sud

AEC Suffield a effectué des études géotechniques et des sondages par géoradar au site de franchissement proposé de la rivière Saskatchewan-sud et estime que les conditions du sol se prêtent bien à un franchissement par forage dirigé horizontal (FDH). AEC Suffield ne propose aucune autre méthode de franchissement, en cas d'imprévu.

AEC Suffield a fait valoir que si, contre toute attente, la technique de FDH échouait au site proposé, elle tenterait un autre forage à proximité du site initial. AEC Suffield a indiqué qu'elle comprend que si les

tentatives de forage dirigé horizontal devaient échouer au site proposé, il lui faudrait obtenir l'autorisation préalable de l'Office pour franchir la rivière à l'aide d'une autre méthode ou à un autre endroit que le site choisi.

Tableau 2-1
Coût en capital estimatif des installations proposées

Catégorie de coûts	Coût total (en milliers $)
Terrains et droits fonciers	170
Pipelines	19 200
Franchissement de la rivière - forage horizontal	750
Système SCADA	300
Ingénierie, environnement, gestion du projet	1 450
Administration, frais généraux et formalités d'obtention du certificat	222
PFUDC	158
Total	22 250

2.3 Croisements de pipelines en place

Le 23 juin 2000, AEC Suffield a déposé un tracé modifié pour un tronçon de 22 km du gazoduc North Suffield, qui ferait passer le gazoduc sous cinq pipelines en place (dont quatre appartiennent à Nova Gas Transmission Limited (NGTL) et un à Foothills Pipe Lines Ltd. (Foothills). La section 3.2.2 décrit le tracé modifié proposé.

AEC Suffield se propose de privilégier la technique de FDH pour le passage du gazoduc sous les cinq pipelines existants, mais juge que les méthodes classiques de la tranchée à ciel ouvert ou du forage horizontal à la tarière seraient également possibles. La modification du tracé a exigé des changements sur le plan de la conception, dont l'ajout de deux sections courbes (fabriquées au moyen d'un procédé d'induction) pour les croisements proposés par FDH. Le tableau 2-2 présente les coûts supplémentaires associés au tracé modifié proposé.

Tableau 2-2
Coût supplémentaire estimatif du tracé modifié

Description	Coût total (en milliers $)
FDH	72
Sections courbes	16
Raccordements additionnels	15
Total	103

2.4 Sécurité sur le plan de la construction et de l'exploitation

AEC Suffield a affirmé que le gazoduc North Suffield serait conçu et construit de manière à respecter et même à dépasser les exigences du *Règlement de 1999 sur les pipelines terrestres* (RPT-99), ainsi que la norme Z662-99, *Réseaux de canalisations de pétrole et de gaz*, de l'Association canadienne de normalisation. Elle a également souligné qu'elle allait élaborer un programme d'assurance de la qualité et des procédures d'inspection et de vérification pour s'assurer que les spécifications relatives aux matériaux soient bien respectées pendant la fabrication et la construction. AEC Suffield prévoyait élaborer ces procédures d'inspection et de vérification des travaux de construction avant le début de l'étape de la construction.

AEC Suffield a déclaré que le gazoduc North Suffield serait exploité conformément aux exigences énoncées dans le RPT-99. Elle a indiqué que ses procédures d'inspection et de vérification des opérations seraient développées graduellement, au fur et à mesure de l'exploitation, une fois le gazoduc mis en service.

Pour ce qui concerne les travaux de construction dans le Bloc militaire, AEC Suffield a souligné qu'elle énoncerait dans son manuel sur la sécurité en matière de construction, qu'elle doit déposer auprès de l'Office avant le début de la construction (annexe II, condition 7), un ensemble d'exigences concernant les mesures de sécurité particulières à prendre dans ce secteur. Celles-ci consisteraient notamment à se tenir au courant des manoeuvres militaires, à avoir des rencontres avec l'entrepreneur et ses superviseurs avant la construction et de façon quotidienne, sur le chantier, pour examiner les questions de sécurité, ainsi qu'à faire état dans le contrat de l'entrepreneur de toutes instructions données par les autorités militaires. AEC Suffield a indiqué qu'elle avait obtenu du ministère de la Défense nationale (MDN) l'autorisation écrite d'exécuter des travaux de construction dans le Bloc militaire. De plus, AEC Suffield aurait des contacts quotidiens avec les représentants du MDN.

Opinion de l'Office

L'Office est convaincu que les installations proposées seraient conçues, construites et exploitées conformément à la Loi sur l'ONÉ, au RPT-99 ainsi qu'aux normes généralement reconnues de conception, de construction, d'essai, d'exploitation et d'entretien.

L'Office estime que la technique de FDH proposée convient pour le franchissement de la rivière Saskatchewan-sud et assortira tout certificat qu'il pourrait accorder d'une condition particulière voulant qu'AEC Suffield ait recours à cette méthode pour franchir la rivière (annexe II, condition 17). Si les tentatives de forage dirigé horizontal échouaient, AEC Suffield serait tenue d'obtenir l'autorisation de l'Office avant d'essayer de franchir la rivière Saskatchewan-sud à un autre endroit ou à l'aide d'une autre méthode. De plus, AEC Suffield serait tenue de mener une évaluation particulière du site compte tenu des facteurs environnementaux en jeu.

L'Office est d'avis qu'on ne peut pas développer graduellement un programme de vérification des opérations, comme le propose le demandeur, et qu'il faut plutôt l'élaborer dès le début de l'exploitation du gazoduc. L'Office s'attend toutefois à ce

qu'AEC Suffield revoit de façon continue son programme de vérification, une fois qu'elle l'aura élaboré.

L'Office assortira tout certificat qu'il pourrait délivrer d'une condition exigeant qu'AEC Suffield élabore un programme de vérification, conformément à l'article 53 du RPT-99, qui permette d'évaluer et de vérifier si AEC Suffield respecte ses propres procédures et normes dans la mesure où celles-ci concernent la protection des biens et de l'environnement ainsi que la sécurité du public et des employés de la compagnie (annexe II, conditions 5 et 16).

Une fois qu'il aura reçu le manuel sur la sécurité en matière de construction, l'Office s'assurera qu'AEC Suffield a bien tenu compte de toutes les questions que peut susciter l'exécution de travaux de construction dans le Bloc militaire.

Chapitre 3

Questions environnementales, foncières et socio-économiques

3.1 Questions environnementales

L'Office a examiné les questions environnementales que soulève le projet, comme l'exigent la Loi sur l'ONÉ et la LCÉE. Il a établi un rapport d'examen environnemental préalable (le Rapport) conformément au paragraphe 18(1) de la LCÉE, qui satisfait également aux exigences de sa propre démarche de réglementation. Entre autres questions, le Rapport fait état des conditions relatives à l'environnement qu'il convient d'inclure dans tout certificat qui serait délivré relativement à la demande et examine la question de la consultation publique. L'Office a transmis le Rapport aux organismes publics qui avaient présenté des lettres de commentaires, de même qu'au demandeur et aux parties qui ont formulé des commentaires sur des questions environnementales au cours de l'instance.

Opinion de l'Office

L'Office a examiné le Rapport et les commentaires reçus à son sujet, suivant les instructions relatives à l'instance GH-2-2000, et juge que, compte tenu de la mise en oeuvre des mesures d'atténuation proposées par AEC Suffield, et de celles qui sont énoncées dans les conditions ci-jointes, le gazoduc North Suffield n'est pas susceptible d'entraîner des effets environnementaux négatifs importants. Ceci représente une décision aux termes de l'alinéa 20(1)*a)* de la LCÉE; l'Office a rendu cette dernière avant de rendre une décision aux termes de la partie III de la Loi sur l'ONÉ relativement aux installations visées par la demande. Pour assurer la protection continue de l'environnement, l'Office mènera ses propres inspections et vérifications conformément aux dispositions législatives et réglementaires pertinentes, et aux conditions dont sera assortie l'approbation.

3.2 Sélection du tracé

AEC Suffield a affirmé que le gazoduc proposé a pour objet d'acheminer le gaz de quatre stations de compression actuelles d'AEC Oil & Gas, situées le long des limites ouest et nord du Bloc militaire, jusqu'à une station de comptage d'AEC Suffield qui est raccordée au réseau TransCanada près de Burstall, en Saskatchewan. Ces points de réception et de livraison représentent donc des points de contrôle que tout tracé envisagé doit recouper. AEC Suffield a défini pour le tracé un couloir général qui serait largement parallèle aux limites ouest et nord du Bloc militaire.

AEC Suffield a indiqué qu'elle a retenu les critères suivants pour choisir le tracé entre les points de contrôle et à l'intérieur du couloir général défini :

- constructibilité;

- utiliser au maximum les perturbations linéaires existantes (routes, pipelines, lignes électriques);
- réduire au minimum les conflits potentiels avec des espèces sauvages protégées qui posent des problèmes de gestion;
- éviter autant que possible les sites de plantes rares et de communautés végétales uniques;
- réduire au minimum le nombre de propriétaires fonciers touchés;
- choisir l'endroit idéal pour franchir la rivière Saskatchewan-sud (facteurs environnementaux, techniques et géotechniques);
- éviter la réserve nationale de faune située dans le Bloc militaire;
- éviter les éléments archéologiques et paléontologiques connus.

AEC Suffield a indiqué qu'elle avait examiné des données cartographiées, des rapports, des photographies aériennes et des demandes de réglementation antérieures concernant l'aménagement d'installations dans la zone du projet, ainsi qu'effectué une reconnaissance en hélicoptère et consulté des organismes de réglementation et d'autres parties intéressées au sujet des tracés possibles. Compte tenu de toutes ces démarches, elle estime avoir choisi le tracé pratique le plus court qui soit pour le gazoduc.

3.2.1 Description du tracé

Le tracé proposé suivrait la limite nord du Bloc militaire sur environ 60 km, jouxtant le fossé sud des chemins Marsh et Kangaroo Rat sur une bonne partie de la distance. Immédiatement à l'ouest de la rivière Saskatchewan-sud, le tracé virerait vers le sud, puis vers l'est, pour franchir la rivière à un point situé quelque 200 m au sud du couloir pipelinier de NGTL. Le gazoduc proposé se raccorderait à une station de comptage existante d'AEC Suffield qui se trouve à 12 km à l'est de la rivière et immédiatement au sud des installations de Burstall. Le tracé proposé longerait des routes et des emprises existantes sur environ 83 km, soit 85 % de sa longueur totale.

3.2.2 Modification du tracé

À la suite d'études environnementales sur le terrain faites au début de l'été 2000, AEC Suffield a déposé, le 23 juin 2000, une modification à une partie du tracé proposé. Le tronçon modifié s'étend sur environ 22 km et se trouve immédiatement à l'ouest de la rivière Saskatchewan-sud. AEC Suffield a décalé le tracé initial de quelque 200 m vers le nord afin qu'il longe le côté nord des emprises établies de NGTL/Foothills entre la subdivision officielle (SDO) 14-15-20-04-W4M et la SDO 11-11-20-02-W4M. Le tronçon modifié rejoint le tracé proposé à l'origine au point de franchissement de la rivière Saskatchewan-sud.

AEC Suffield a indiqué que la modification de tracé proposée contribuerait à réduire les incidences potentielles du gazoduc sur les rats kangourous d'Ord, les chevêches des terriers et des populations végétales rares.

Opinion de l'Office

L'Office trouve acceptables les critères qu'AEC Suffield a retenus pour la sélection du tracé initial et du tracé modifié proposés. Il estime également que la démarche qu'AEC

Suffield a adoptée pour le choix du tracé a permis de définir un tracé approprié pour le gazoduc.

3.3 Besoins en terrains

En ce qui concerne l'emprise du gazoduc, AEC Suffield a présenté des renseignements sur les aspects suivants :

- l'utilisation d'emprises adjacentes;
- l'emprise permanente;
- le besoin d'aires de travail temporaires.

En raison de la décision tardive de modifier le tracé d'un tronçon de 22 km du gazoduc, il manquait certaines informations sur les emprises requises dans la partie modifiée du tracé. Le demandeur a convenu de fournir des renseignements à jour à ce sujet si la demande est approuvée.

3.3.1 Emprises adjacentes

AEC Suffield a indiqué qu'elle a utilisé au maximum les perturbations linéaires existantes, notamment le chemin Kangaroo Rat et les emprises d'AEC Oil & Gas, d'AEC Suffield (gazoduc South Suffield) et de Foothills. Elle prévoyait pouvoir réduire considérablement l'espace requis pour des emprises (par rapport aux besoins habituels en aires de travail temporaires) étant donné que le chemin Kangaroo Rat peut être utilisé comme espace de travail temporaire. En outre, elle a demandé à Foothills l'autorisation écrite d'utiliser une bande de 5 m de son emprise comme espace de travail temporaire pendant la construction.

3.3.2 Servitude permanente

Dans sa demande, AEC Suffield a indiqué qu'il lui faudrait une emprise de 15 m de largeur sur toute la longueur du gazoduc North Suffield, sauf au site de franchissement de la rivière Saskatchewan-sud. Elle a indiqué qu'à cet endroit, elle aurait besoin d'une emprise de 50 m de largeur pour permettre d'exécuter les travaux de soudage, d'essai préalable, de nivellement et de forage.

3.3.3 Aires de travail temporaires

AEC Suffield a indiqué qu'elle aurait besoin d'un espace de travail temporaire de 8 m, en plus de l'emprise permanente de 15 m. Elle prévoyait qu'outre les 23 m précités, il lui faudrait aussi un espace de travail additionnel aux endroits indiqués ci-après, pour les besoins d'entreposage et de circulation :

- croisements de routes - 10 m sur 40 m (route comprise), de chaque côté de l'emprise;
- réserves routières - 5 m sur 40 m (route comprise), seulement du côté de l'emprise où se trouve le fossé de la conduite;
- courbes latérales - 5 m sur toute la longueur de la courbe, seulement du côté de l'emprise où se trouve le fossé de la conduite;
- autoroute 41 - 10 m sur 40 m (route comprise), de chaque côté de l'emprise;

- croisement de la voie ferrée de Canadien Pacifique Limitée (CP Rail) - 40 m sur 70 m (voie ferrée comprise), de chaque côté de l'emprise;
- croisements de pipelines - 5 m sur 40 m (emprise du pipeline comprise), seulement du côté de l'emprise où se trouve le fossé de la conduite.

Le gazoduc North Suffield proposé croisera la voie ferrée de CP Rail au même endroit que le gazoduc South Suffield. Le 16 juin 2000, AEC Suffield a demandé à CP Rail l'autorisation de croiser la voie ferrée; elle n'avait pas encore reçu de réponse de CP Rail à la clôture de l'audience orale.

3.3.4 Fonds francs

En avril et mai 2000, AEC Suffield a effectué la signification à personne des avis prévus à l'article 87 à tous les propriétaires fonciers, locataires et tiers détenant des droits le long du tracé initial du gazoduc North Suffield. En ce qui a trait au tronçon de tracé modifié de 22 km, elle a contacté verbalement les deux nouveaux propriétaires fonciers touchés immédiatement après avoir défini le changement de tracé et a obtenu leur permission d'effectuer des levés de terrain. AEC Suffield a indiqué que les avis prévus à l'article 87 seraient signifiés aux nouvelles parties pendant la semaine du 26 juin 2000.

Opinion de l'Office

L'Office a pris en considération les effets éventuels de la construction du gazoduc sur les propriétaires fonciers touchés, y compris la superficie requise pour les servitudes et les aires de travail temporaires. Quant au tracé proposé à l'origine, l'Office trouve que l'évaluation qu'AEC Suffield a faite des besoins en servitudes et en aires de travail temporaires est raisonnable et justifiée. L'Office note l'engagement d'AEC Suffield d'aménager le gazoduc le long d'emprises existantes et d'utiliser ces dernières comme aires de travail temporaires, lorsque c'est possible.

En ce qui touche le tronçon de tracé modifié de 22 km, l'Office assortira tout certificat qu'il pourrait délivrer à AEC Suffield d'une condition voulant que celle-ci soumette à son approbation, au moins 21 jours avant le début de la construction des installations, les renseignements concernant tout changement que nécessite la modification du tracé, tels que décrits dans la condition (annexe II, condition 13).

3.4 Préoccupations du public

AEC Suffield a indiqué qu'elle avait élaboré et exécuté un vaste programme de consultation publique pour garantir que les personnes qui s'intéressaient au gazoduc North Suffield, ou qui étaient touchées par celui ci, aient la possibilité de participer à l'élaboration du projet. Dans le cadre de ce programme, AEC Suffield s'est employée à expliquer tous les aspects du projet, y compris les éventuels effets environnementaux et socio-économiques, ainsi qu'à donner au public l'occasion de soulever des questions et de faire des commentaires. AEC Suffield a affirmé qu'elle a fait un suivi des commentaires formulés par le public et répondu à ceux-ci, et qu'elle a tenu compte des avis du public au cours du processus de planification.

AEC Suffield a soutenu que son programme de consultation publique satisfaisait aux exigences de l'Office en matière de préavis public, qui sont énoncées dans les *Directives concernant les exigences de dépôt*. Plus particulièrement, elle a :

- élaboré une trousse d'information à distribuer au public;
- publié des annonces dans les journaux et affiché des avis;
- tenu deux assemblées portes ouvertes;
- établi un numéro d'appel sans frais;
- convoqué des réunions avec diverses parties intéressées.

AEC Suffield a indiqué qu'elle a communiqué par téléphone ou par la poste avec des organismes de réglementation, les autorités municipales, les Premières nations, un piégeur, ainsi que d'autres organisations non gouvernementales et groupes environnementalistes susceptibles d'être intéressés par le projet ou touchés par celui-ci, afin de les aviser du projet. De plus, un agent foncier a communiqué en personne avec environ 22 propriétaires fonciers et occupants se trouvant le long du tracé proposé.

Au départ, AEC Suffield n'avait pas communiqué de nouveau avec les destinataires de la trousse d'information qui ne lui avaient pas répondu, afin de faire un suivi auprès d'eux. L'Office a par la suite émis une demande de renseignements pour faire en sorte que la compagnie fasse le suivi nécessaire afin de confirmer que l'absence de réponse tenait réellement au fait que ces parties n'avaient pas de préoccupations au sujet du projet.

AEC Suffield a identifié un certain nombre de groupes environnementalistes et d'organisations non gouvernementales qui s'intéressaient au projet. Elle a invité ces groupes et organisations à assister à une réunion convoquée le 4 février 2000 et à participer à un groupe consultatif sur l'environnement relativement au gazoduc. Peu de sujets de préoccupation ayant été soulevés au cours de la réunion, AEC Suffield a finalement décidé de ne pas former de groupe consultatif sur l'environnement, mais plutôt de travailler avec des représentants clés pour résoudre les enjeux définis.

La compagnie a indiqué qu'elle a également eu des rencontres individuelles avec des parties intéressées, les autorités municipales, des exploitants d'entreprises et des organismes communautaires, ainsi qu'avec des groupes environnementalistes et les représentants d'organismes gouvernementaux et de réglementation aux paliers fédéral et provincial, afin de diffuser l'information, de cerner les enjeux et les méthodes d'atténuation, et d'établir des rapports continus pour résoudre les problèmes de planification au fur et à mesure qu'ils se posent.

AEC Suffield a souligné que, grâce à son processus de consultation, elle avait travaillé avec les parties intéressées à réviser les plans du gazoduc et à répondre ainsi aux préoccupations du public.

Opinion de l'Office

L'Office estime qu'AEC Suffield aurait pu se montrer plus proactive lors de ses premières consultations publiques en effectuant un suivi auprès de toutes les parties. Il note, toutefois, qu'à l'issue du suivi par la compagnie, aucune partie n'avait porté des préoccupations publiques à l'attention de l'Office.

Chapitre 4

Transport, droits et tarifs

4.1 Questions financières

Le coût approximatif du gazoduc proposé est de 22,3 millions $. AEC Suffield a indiqué qu'elle assumerait tous les risques financiers associés aux installations proposées pendant leur vie utile. Elle entend financer le gazoduc grâce aux ressources propres de sa compagnie mère, Alberta Energy Company Ltd., qui est le seul actionnaire. Le rendement réel qu'AEC Suffield obtiendrait à l'égard des installations proposées dépendrait de son aptitude à en gérer les coûts.

Aucune des parties n'a soulevé d'objections à cet égard.

Opinion de l'Office

L'Office a établi à sa satisfaction qu'AEC Suffield est en mesure de financer le gazoduc projeté.

4.2 Droits, tarif et transport

AEC Suffield définit le projet comme un gazoduc à risque commercial et propose que la tarification des services de transport soit établie en fonction du marché. La conception des droits proposée pour le service de transport garanti s'appuie sur le pouvoir calorifique, plutôt que sur le volume, et incorpore une approche incitative à long terme qui se veut un gage de certitude pour les expéditeurs, tout en permettant à AEC Suffield de tirer un rendement acceptable de son investissement. Les droits proposés à l'égard du service de transport garanti varieront en fonction de la durée de l'entente de services de transport, en ce sens qu'ils diminueront à mesure qu'augmente la durée du contrat. AEC Suffield a aussi indiqué que les droits définitifs qu'elle pourrait exiger pour le service de transport garanti ne seraient pas supérieurs à ceux qui sont perçus sur le gazoduc AEC South Suffield (Motifs de décision GH-2-98) pour le même type de service. Le demandeur a proposé pour les expéditeurs initiaux une structure de droits fondée sur des contrats de cinq, dix, quinze et vingt ans (tableau 4-1).

Tableau 4-1
Droits proposés pour le service de transport garanti

Durée (ans)	Droit ($/GJ)
5	0,175 $
10	0,162 $
15	0,153 $
20	0,137 $

AEC Suffield a souligné que les droits que des expéditeurs autres que les expéditeurs initiaux auraient à payer pour le service de transport garanti seront déterminés par arrangement commercial entre elle-même et ces expéditeurs éventuels. Elle a toutefois déclaré que tous ces arrangements seraient conformes aux exigences de l'article 62 de la Loi sur l'ONÉ.

AEC Suffield a indiqué que s'il y avait une capacité de réserve, elle offrirait un service interruptible (SI). Selon la compagnie, il conviendrait d'établir les droits pour le SI en fonction des conditions du marché. Initialement, le droit relatif au SI correspondra au droit applicable au service de transport garanti de cinq ans, augmenté d'une prime de 10 %.

AEC Suffield a indiqué qu'elle entend appliquer son tarif en date de novembre 1998, qu'elle a déjà déposé auprès de l'Office.

Aucune des parties n'a contesté cet aspect de la demande d'AEC Suffield.

4.3 Méthode de réglementation

AEC Suffield a demandé que l'Office la considère comme une société du groupe 2 pour les fins de la réglementation des droits et des tarifs. Aucune des parties ne s'est opposée à la demande d'AEC Suffield à cet égard.

Opinion de l'Office

L'Office estime que, pour les fins administratives, il conviendrait qu'AEC Suffield soit réglementée comme une société du groupe 2, conformément au *Protocole sur la réglementation des sociétés du groupe 2* (Protocole), publié le 6 décembre 1995.

Suivant le Protocole, la réglementation des sociétés du groupe 2 s'effectue en fonction des plaintes reçues. Par conséquent, l'Office n'estime pas qu'il soit nécessaire de rendre une ordonnance pour autoriser les droits et le tarif qu'AEC Suffield propose. Cependant, l'Office souligne que, même si AEC Suffield a déjà produit son tarif auprès de lui, elle doit déposer un double de ses droits définitifs de transport avant de mettre en service le gazoduc proposé, conformément à l'alinéa 60(1)*a*) de la Loi sur l'ONÉ.

L'Office rappelle à AEC Suffield qu'elle est toujours assujettie aux alinéas 5(2)*a)* à *c)* du *Règlement de normalisation de la comptabilité des gazoducs*. En outre, l'Office pourra examiner le coût du projet, y compris les dépassements de coûts éventuels, en vertu des responsabilités que lui confère la partie IV de la Loi sur l'ONÉ.

Décision

L'Office a décidé de continuer de réglementer AEC Suffield comme une société du groupe 2, conformément au Protocole.

Chapitre 5

Faisabilité économique, concurrence, incidence sur de tierces parties et intérêt public

5.1 Approvisionnement

5.1.1 Approvisionnement global en gaz

AEC Suffield a indiqué que le gazoduc proposé obtiendrait son approvisionnement en gaz d'une zone de collecte qui s'étend tout autour du champ Suffield et englobe ce dernier. Le champ Suffield comprend le Bloc militaire. La zone de collecte a été délimitée comme suit : cantons 5 à 17, rangs 1 à 17, à l'ouest du 4e méridien.

Les approvisionnements en gaz proviendraient du champ Suffield, dont les réserves estimatives restantes se chiffrent à 17 241 10^6m^3 (609 10^9pi^3). Une certaine quantité de gaz pourrait éventuellement provenir du champ Alderson, dont les réserves établies restantes atteignaient 9 458 10^6m^3 (334 10^9pi^3) au 31 décembre 1998. Le champ Suffield alimente déjà en gaz le gazoduc AEC South Suffield. On estime que la zone de collecte, à l'exclusion des deux champs susmentionnés, recèle 96 450 10^6m^3 (3,4 $10^{12}pi^3$) de réserves établies restantes de gaz.

Pour déterminer les ressources gazières potentielles, AEC Suffield s'est fondée sur une étude régionale faite par la société Ziff Energy Group en date de mars 2000, intitulée *Natural Gas Supply Potential Study* (étude du potentiel d'approvisionnement en gaz naturel), qui reposait essentiellement sur le jugement de géologues. Cette étude estimait à 116 073 10^6m^3 (4,1 $10^{12}pi^3$) le potentiel de gaz non encore découvert dans la zone de collecte. AEC Suffield a fait valoir que l'approvisionnement en gaz disponible dans la région offrirait la possibilité de livrer du gaz puisé dans des gisements existants ou provenant de futures découvertes et de satisfaire ainsi aux exigences en matière de contrats. Elle a mentionné que la mise en valeur de ressources gazières non encore découvertes pourrait aussi accroître les volumes de gaz obtenus dans la zone de collecte, bien que pour le moment, elle ne considère pour les fins du projet aucun approvisionnement autre que ses propres volumes.

NGTL, le seul intervenant actif dans l'instance, a examiné comment l'approvisionnement en gaz dans la région avait été défini et a mis en doute le réalisme et l'utilité de l'étude précitée sur le potentiel d'approvisionnement en gaz eu égard à la connectivité d'éventuels gisements au gazoduc North Suffield proposé. NGTL a laissé entendre que si des ressources en gaz non encore découvertes étaient mises en valeur, il serait peut-être plus pratique de les acheminer par les pipelines en place plutôt qu'au moyen des installations proposées.

5.1.2 Approvisionnement accessible aux gazoducs nouveaux et existants

NGTL a souligné que, dans le cadre des Motifs de décision GH-3-97 visant le projet d'Alliance, l'Office avait affirmé que l'approvisionnement global en gaz doit, à long terme, être suffisant pour soutenir des

taux raisonnables d'utilisation des installations nouvelles et des réseaux pipeliniers en place. Selon NGTL, l'Office avait aussi laissé entendre qu'une baisse temporaire du taux d'utilisation de réseaux en place ne serait acceptable que dans la mesure où la période de reconstitution des approvisionnements est de courte durée.

NGTL a argué que, dans le cas présent, AEC Suffield n'avait pas démontré qu'il y aurait un approvisionnement suffisant à court terme pour alimenter même le gazoduc North Suffield, et encore moins les autres réseaux. Le gazoduc North Suffield est conçu pour acheminer approximativement 5,35 $10^6m^3/j$ (190 $10^6pi^3/j$) de gaz, mais AEC Suffield ne semble avoir à sa disposition qu'un volume d'environ 1,41 $10^6m^3/j$ (50 $10^6pi^3/j$). NGTL a suggéré que cet approvisionnement avait peu de chance d'augmenter à court terme bien qu'AEC Oil & Gas ait annoncé, en avril 2000, l'acquisition d'importants avoirs fonciers dans le Bloc militaire.

NGTL a rappelé qu'AEC Suffield avait affirmé que l'on pouvait raisonnablement estimer son volume de production dans le champ Suffield à 5,35 $10^6m^3/j$ (190 $10^6pi^3/j$). AEC Suffield avait reconnu que, de cette production, un volume de 3,94 $10^6m^3/j$ (140 $10^6pi^3/j$) était déjà acheminé par son gazoduc South Suffield, qui est actuellement utilisé à 75 % de sa capacité. AEC Suffield a indiqué qu'elle s'attendait à ce que de tierces parties apportent un approvisionnement suffisant pour utiliser les 3,94 $10^6m^3/j$ (140 $10^6pi^3/j$) de capacité qu'il resterait sur le gazoduc North Suffield. NGTL a souligné qu'il n'y avait aucune preuve au dossier établissant que le gazoduc aurait accès à un approvisionnement de tierces parties.

NGTL a noté l'assertion d'AEC Suffield selon laquelle le gazoduc proposé ne serait pas matériellement raccordé aux installations de stockage AECO C d'Alberta Energy Company. NGTL a souligné que, si le gazoduc avait accès à ces installations, il serait assuré d'un approvisionnement en gaz, lequel aurait été acheminé d'un peu partout en Alberta par le réseau NGTL. Elle a suggéré que si l'Office autorisait le projet, il y aurait lieu d'imposer une condition au demandeur selon laquelle il ne pourrait pas mettre en place une connexion avec ces installations de stockage sans demander l'approbation préalable de l'Office. AEC Suffield a indiqué qu'elle accepterait pareille condition.

5.2 Marchés

5.2.1 Transport et marchés

Le gazoduc North Suffield s'interconnecterait avec les installations de la canalisation principale de TransCanada à Burstall (Saskatchewan) de telle sorte que les expéditeurs pourraient desservir les marchés existants dans l'Est du Canada ainsi que le Midwest et le Nord-est des États-Unis. AEC Suffield n'a pas déposé de renseignements particuliers sur le marché qui s'offre au projet, invoquant plutôt les prévisions macroéconomiques à long terme des marchés intérieurs et d'exportation que TransCanada avait présentées dans le cadre des instances GH-3-98 et RH-1-99, ainsi que le rapport intitulé *L'Énergie au Canada - Offre et demande jusqu'en 2025*, que l'ONÉ a publié en juin 1999; ces sources indiquent que la demande de gaz devrait progresser au cours de la période de 1996 à 2010. En outre, à titre de preuve du vaste potentiel de croissance du marché, AEC Suffield a invoqué le rapport annuel de 1999 de TransCanada, selon lequel on s'attend à ce que la demande de gaz naturel en Amérique du Nord augmente de 215 000 10^6m^3 (7,6 $10^{12}pi^3$) d'ici à 2010 et à ce que l'accroissement de la demande américaine accapare complètement les gazoducs en place et en construction.

AEC Suffield a soutenu que les prévisions macroéconomiques susmentionnées et l'engagement qu'a pris son entreprise de commercialisation affiliée, AEC Marketing, en signant une entente préalable (EP) sont la preuve qu'il existe une demande suffisante sur le marché.

En réponse à l'argument de NGTL portant que le gazoduc proposé n'accroîtra pas les volumes totaux de gaz acheminés à partir de l'Alberta, ni ne donnera accès à des approvisionnements ou des marchés additionnels, AEC Suffield a soutenu que le but visé en offrant une solution de rechange concurrentielle, c'est de fournir un choix aux clients. En soi, cela devrait inciter toutes les compagnies pipelinières à réaliser des gains d'efficacité, ce qui, à long terme, pourrait réduire les coûts des expéditeurs et rendre plus de gaz commercialisable. AEC Suffield a indiqué que la Loi sur l'ONÉ prescrit comme exigence de dépôt la production de renseignements prouvant l'existence de marchés, mais qu'à son avis des marchés déjà établis satisfont à cette exigence puisque la Loi sur l'ONÉ ne précise pas qu'il doit s'agir de marchés additionnels. NGTL a fait remarquer qu'elle ne nie pas l'existence des marchés actuels.

5.2.2 Contrats de transport

Le gazoduc proposé, qui aurait une capacité prévue d'environ 5,35 $10^6 m^3/j$ (190 $10^6 pi^3/j$), est souscrit à 24 %. Un expéditeur, AEC Marketing, a souscrit une capacité de 46,4 TJ/j (approximativement 45 $10^6 pi^3/j$)[1] pour une période de 20 ans. AEC Suffield a déposé une copie de l'EP signée d'AEC Marketing ainsi qu'une copie de l'entente de services de transport garanti *pro forma* qui serait signée une fois les conditions préalables satisfaites.

AEC Suffield a mentionné que les discussions se poursuivent avec d'autres expéditeurs potentiels qui pourraient avoir besoin d'une capacité de plus de 4,23 $10^6 m^3/j$ (150 $10^6 pi^3/j$).

NGTL a fait remarquer que la proposition d'AEC Suffield dénote l'absence d'engagement de la part du marché en général et de marchés additionnels. Elle a souligné qu'AEC Suffield n'a pas identifié des souscripteurs ni réussi à faire souscrire le reste de la capacité disponible, soit environ 75 %.

5.3 Faisabilité économique

Opinion du demandeur

Dans sa demande, AEC Suffield a défini le gazoduc North Suffield comme un pipeline à risque commercial dont la tarification des services de transport sera établie en fonction du marché. Elle a déclaré que les frais de transport et de distribution constituent une partie importante du prix de vente au détail du gaz naturel. Les producteurs de gaz sont constamment à l'affût de moyens de réduire ces coûts afin de rehausser les prix netback (c.-à-d. leurs rentrées nettes) et les gains des actionnaires.

---

[1] La capacité souscrite aux termes de l'EP aux fins du service de transport garanti est définie en unités d'énergie (pouvoir calorifique) pour les besoins des contrats. Pour déterminer le niveau d'utilisation du gazoduc en unités volumétriques, il faut convertir les unités d'énergie en unités de volume. Cette conversion n'est pas simple étant donné que le pouvoir calorifique des volumes de gaz extraits varie d'un puits à un autre. Pour faciliter la discussion sur la capacité du pipeline et les quantités souscrites, les quantités seront généralement précisées en unités volumétriques.

AEC Suffield a exposé les avantages particuliers que le gazoduc North Suffield accorderait à son expéditeur actuel, AEC Marketing. Selon elle, payer le droit proposé de 13,7 ¢/gigajoule (GJ), plutôt que le droit de 26,1 ¢/GJ qu'exige actuellement NGTL, signifierait une économie d'environ 2,1 millions $ par année uniquement dans le cas d'AEC Marketing. Le gazoduc North Suffield ne nécessiterait pas de combustible, contrairement au réseau NGTL, ce qui se traduirait par une économie supplémentaire de 1,17 million $ par année, à raison d'un prix du gaz de 5 $/GJ. De plus, AEC Marketing serait désormais fixée sur les taux qu'elle doit payer et ne serait pas exposée à de futures augmentations de droits sur le réseau NGTL. AEC Marketing jouirait également de plus de flexibilité, en ce sens qu'elle pourrait réduire de 10 % par année les volumes prévus à ses contrats. Enfin, AEC Suffield a soutenu que des droits de transport moins élevés pourraient rendre rentable la mise en valeur de ressources jusqu'alors inexploitées.

AEC Suffield a indiqué qu'AEC Marketing économiserait 3,27 millions $ par année sur le plan des droits et du combustible, pour l'expédition de 46,4 TJ/j de gaz. Si le gazoduc North Suffield était entièrement souscrit, les économies dont bénéficieraient les expéditeurs approcheraient 14 millions $ par année.

AEC Suffield a déclaré qu'elle avait satisfait aux exigences de l'article 52 de la Loi sur l'ONÉ.

Opinion de NGTL

NGTL a soutenu que la demande visant le gazoduc North Suffield se trouve bien en-deçà de tout seuil d'acceptabilité que l'Office a pu établir dans ses décisions antérieures et de tout seuil raisonnable qu'il faudrait normalement respecter. Elle a souligné qu'il s'agit d'un précédent important qui établit la politique à suivre. À son avis, il faut imposer des limites raisonnées à l'égard des ajouts de capacité. NGTL a contesté le peu de justification que doit fournir un nouveau-venu dans un marché du transport par pipelines déjà encombré pour obtenir l'approbation d'installations additionnelles qui sont matériellement superflues.

NGTL a rappelé qu'aux termes de l'article 52 de la Loi sur l'ONÉ, l'Office, avant d'approuver d'importantes nouvelles installations pipelinières, doit être convaincu du caractère d'utilité publique du pipeline, tant pour le présent que pour le futur. L'Office doit tenir compte de la faisabilité économique du pipeline, ce qui suppose une évaluation de l'approvisionnement en gaz, des marchés, des engagements contractuels et du financement du projet, et il doit prendre en considération les facteurs qui influent sur l'intérêt public en général. NGTL a souligné qu'au cours des dernières années, l'Office a évalué la faisabilité économique de projets de gazoduc en déterminant la probabilité que ces installations seront exploitées à un niveau raisonnable pendant leur vie économique et la probabilité que les frais liés à la demande seront payés.

NGTL a insisté sur le fait que le gazoduc North Suffield ne répond à aucun besoin matériel. Elle a noté qu'AEC Suffield avait reconnu que son gazoduc transporterait des volumes qui sont actuellement acheminés par le réseau NGTL. AEC Suffield a aussi admis, qu'aujourd'hui comme dans un avenir prévisible, il y avait amplement de capacité sur le réseau NGTL pour assurer le transport des volumes qu'elle compte acheminer au moyen du gazoduc North Suffield. NGTL a soutenu qu'il s'agit purement d'un dédoublement de capacité.

NGTL a déclaré qu'elle n'avait aucun commentaire à faire au sujet de la capacité d'AEC Suffield de satisfaire aux critères de financement prescrits à l'article 52. Elle a reconnu que le gazoduc North Suffield est un pipeline à risque, et que l'Office pourrait tenir compte de ce fait au moment d'examiner la preuve sur l'approvisionnement et les marchés. Cependant, selon NGTL, cette considération ne saurait répondre entièrement aux critères susmentionnés, en l'absence de toute autre preuve de fond concernant les marchés et l'approvisionnement.

Pour ce qui concerne les engagements de la part d'expéditeurs, NGTL a fait valoir que l'Office, par le passé, avait affirmé que l'existence d'ententes de services de transport signées à long terme constituait une preuve solide de la nécessité de nouvelles installations pipelinières. Toutefois, lorsque l'Office a fait cette assertion dans le cadre de décisions antérieures, les promoteurs des projets avaient produit des engagements contractuels qui dépassaient largement le 24 % de capacité souscrite que le demandeur a pu prouver dans le cas présent. NGTL a également noté que cet expéditeur était une compagnie affiliée du demandeur.

NGTL a soutenu que ce niveau de passation de contrats ne constituait pas une preuve convaincante de la nécessité actuelle ou future du gazoduc North Suffield. Selon NGTL, peu importe que les critères de faisabilité économique soient considérés séparément ou comme un tout, la demande était pratiquement dépourvue du fondement probatoire habituellement fourni pour convaincre l'Office qu'un pipeline est financièrement viable et qu'il sera utilisé et utile. NGTL a ajouté qu'AEC Suffield n'avait pas prouvé que le gazoduc North Suffield serait exploité à un niveau raisonnable dans un avenir prévisible et que, par conséquent, le projet ne satisfaisait pas aux critères de faisabilité économique. À son avis, ce motif à lui seul justifiait que l'Office rejette la demande.

5.4 Autres questions liées à l'intérêt public

5.4.1 Concurrence

Opinion du demandeur

AEC Suffield a soutenu qu'il est conforme à l'intérêt public de laisser agir les forces du marché dans l'industrie canadienne du transport par pipelines et que la concurrence, réduite à sa plus simple expression, est la capacité qu'ont les clients de faire des choix. Elle a ajouté que les installations projetées offriraient la liberté de choix aux expéditeurs et que leur approbation irait dans le sens de l'intérêt public. AEC Suffield a souligné que, dans des décisions antérieures, l'ONÉ comme l'Alberta Energy Utilities Board (AEUB) avaient jugé que la concurrence servait l'intérêt public.

AEC Suffield a déclaré qu'il était utile de comparer les circonstances du gazoduc Coleman, que l'Office a approuvé (Motifs de décision GH-1-98), à celles du gazoduc North Suffield. Pour ce qui est de l'emplacement, les deux gazoducs se trouveraient immédiatement en amont des points de livraison sur le réseau NGTL d'où le gaz est exporté. AEC Suffield a également fait des comparaisons du point de vue de la capacité des installations projetées (Coleman : 5,63 $10^6m^3/j$ (200 $10^6pi^3/j$); North Suffield : 5,35 $10^6m^3/j$ (190 $10^6pi^3/j$); de la capacité réservée par contrat au moment de l'audience (Coleman : 1,04 $10^6m^3/j$ (37 $10^6pi^3/j$); North Suffield : environ 1,27 $10^6m^3/j$ (45 $10^6pi^3/j$); et des volumes totaux de gaz transitant par les points d'exportation au moment de l'audience, pour calculer l'éventuelle baisse des

expéditions de gaz sur le réseau NGTL (Coleman : 73,2 $10^6 m^3/j$ (2,6 $10^9 pi^3/j$); North Suffield : 183,1 $10^6 m^3/j$ (6,5 $10^9 pi^3/j$).

AEC Suffield a plaidé qu'en raison des similitudes entre les pipelines Coleman et North Suffield, les conclusions auxquelles l'Office était parvenu dans le cas du projet Coleman pouvaient être appliquées au projet North Suffield. Dans la décision visant le gazoduc Coleman, l'Office avait affirmé ceci : «en général, on sert l'intérêt public en laissant agir les forces du marché, sauf si le prix à payer est trop élevé par rapport aux avantages qu'on en retire.»

AEC Suffield a rappelé que dans la décision sur le gazoduc Coleman, l'Office avait reconnu que les réseaux NGTL et Coleman offraient une gamme différente de services à des prix différents. Il avait souligné que la liberté de choix que peut exercer le client est l'un des principaux catalyseurs des économies résultant de la concurrence. L'Office avait indiqué que la construction du gazoduc Coleman inciterait les deux compagnies à offrir un service fiable et attrayant à un prix raisonnable, ajoutant que chaque pas que l'on franchit vers l'instauration d'un marché plus concurrentiel apporte des gains d'efficacité qui sont bénéfiques. L'Office avait trouvé qu'à long terme, l'approbation d'installations concurrentes pouvait aider à transmettre des signaux du marché aux fournisseurs de transport pipelinier, et à leurs organismes de réglementation, pour en arriver à de meilleurs choix de planification de réseau.

Selon le demandeur, NGTL veut simplement priver les producteurs du sud-est de l'Alberta de la possibilité de choisir la compagnie qui leur fournira le service de transport.

Opinion de NGTL

NGTL a souligné qu'il n'existe pas de définition légale de ce dont consiste l'intérêt public, mais que ce concept devrait incarner le principe général du plus grand bien pour le plus grand nombre. L'Office doit s'assurer que les avantages globaux qu'un projet peut vraisemblablement apporter aux propriétaires, expéditeurs et à d'autres parties sont supérieurs aux effets négatifs qu'il pourrait avoir sur une partie quelconque.

NGTL se demandait quels avantages le gazoduc North Suffield pourrait apporter à la société du point de vue de la concurrence. À son avis, AEC Suffield n'avait identifié qu'un seul avantage réel de la concurrence : la liberté de choix du client. NGTL a soutenu qu'en l'occurrence, les seuls clients qui bénéficieraient d'un plus grand choix seraient ceux qui peuvent choisir d'utiliser le gazoduc North Suffield plutôt que les installations de NGTL.

NGTL a déclaré qu'un autre avantage potentiel de la concurrence, quand il s'agit de la construction d'installations, c'est d'encourager une baisse à long terme des coûts dans le bassin sédimentaire de l'Ouest canadien (BSOC), car la concurrence provoque l'expansion la plus efficace des infrastructures. Dans le cas présent, cependant, AEC Suffield et NGTL ne se font pas concurrence pour offrir la solution d'agrandissement la plus efficace et la plus rentable à une véritable demande de capacité supplémentaire sur le marché.

NGTL a mentionné qu'un autre avantage potentiel de la concurrence que l'Office a déjà considéré était la possibilité que cette concurrence produise un excédent de capacité qui, à son tour, pourrait livrer des avantages accessoires en permettant aux marchés de fonctionner plus efficacement. Toutefois, NGTL a

laissé entendre que ce n'est pas le cas, en l'occurrence. Le BSOC et le secteur de Suffield, en particulier, ont déjà un surplus de capacité de transport.

NGTL a souligné qu'AEC Suffield avait négligé d'analyser à fond la question des coûts et des avantages. À son avis, AEC Suffield prônait une position extrême, à savoir que la concurrence — presque par définition — engendre toujours pour la société des avantages supérieurs à tous les coûts potentiels, à l'exception des coûts environnementaux.

NGTL a souligné qu'AEC Suffield avait admis qu'il existe, en pratique, des limites à la concurrence. AEC Suffield avait reconnu qu'il serait malaisé de définir cette limite et doutait de l'utilité de le faire à ce moment-ci. Selon NGTL, l'idée que la concurrence est, par définition, toujours bénéfique et pratiquement sans limites, comme le suggère AEC Suffield, n'est guère soutenable dans une perspective raisonnée.

NGTL a suggéré qu'en avançant cette position, AEC Suffield avait laissé entendre qu'on devrait approuver presque tout pipeline proposé à partir d'un secteur d'approvisionnement existant parce que la concurrence qu'il opposerait aux pipelines en place engendrerait nécessairement des avantages pour la société, qui l'emporteraient dans tous les cas sur les coûts associés au dédoublement d'installations ou sur les transferts de coûts. NGTL ne voyait pas comment cela servirait le plus grand bien du plus grand nombre.

NGTL a soutenu que si l'Office adoptait l'interprétation qu'AEC Suffield donne à la notion de concurrence, il enlèverait tout sens aux critères énoncés à l'article 52 de la Loi sur l'ONÉ. Au vu de la preuve produite devant l'Office, NGTL a souligné qu'il semblait clair que les coûts environnementaux et socio-économiques du gazoduc North Suffield surpassent l'avantage unique, et plutôt limité, que le projet serait censé apporter, à savoir la liberté de choix du client. Selon NGTL, le gazoduc ne créerait pas une concurrence bénéfique et ne sert pas l'intérêt public.

5.4.2 Incidence sur l'infrastructure en place et sur de tierces parties

Opinion de NGTL

NGTL a souligné que la demande actuelle diffère d'autres demandes visant des pipelines de contournement que l'Office a examinées et approuvées au cours des dernières années. Dans le cas présent, on propose de construire une capacité pipelinière supplémentaire alors que la capacité de transport en place dépasse largement l'approvisionnement.

NGTL a aussi rappelé le critère de détermination de l'intérêt public que l'Office a formulé dans la décision Coleman, à savoir qu'«en général, on sert l'intérêt public en laissant agir les forces du marché, sauf si le prix à payer est trop élevé par rapport aux avantages qu'on en retire». NGTL a exposé les coûts que le projet de gazoduc occasionnerait à ses expéditeurs, aux consommateurs ainsi qu'aux producteurs du BSOC, en général. D'abord, l'approbation du gazoduc North Suffield augmenterait inutilement les coûts d'immobilisations globaux relatifs au transport du gaz à partir du BSOC. Les coûts d'immobilisations imposés au BSOC pourraient même dépasser 22,3 millions $, car ce montant ne tient pas compte de la construction d'autres installations dont des tierces parties pourraient avoir besoin pour se raccorder au gazoduc proposé.

Ensuite, NGTL a souligné que le projet entraîne des répercussions et des coûts pour les pipelines en place. Elle a fait remarquer que le gazoduc North Suffield serait raccordé à quatre stations de compression existantes d'AEC Oil & Gas qui sont aussi reliées à son réseau. Ces quatre stations de compression, A1, A2, AB et B2, correspondent aux actuelles stations de comptage à la réception AECO I, B, A et H de NGTL, respectivement. NGTL a signalé que les volumes actuellement reçus à ces stations se chiffrent à environ 0,85 $10^6 m^3/j$ (30 $10^6 pi^3/j$), par rapport à une capacité prévue de 3,24 $10^6 m^3/j$ (115 $10^6 pi^3/j$). Elle a indiqué que les installations en question étaient déjà sous-utilisées et qu'avec la construction du gazoduc North Suffield, les quatre stations les plus directement touchées par le projet (AECO I, B, A et H) seraient complètement inutilisées dès l'expiration des contrats actuels avec AEC Marketing. AEC Suffield avait reconnu que la cessation de contrats laisserait une capacité inutilisée sur les installations de NGTL pendant une certaine période, mais, a noté NGTL, elle n'avait pas défini pendant combien de temps.

Dans sa preuve, NGTL a déclaré qu'en ce qui a trait au service de transport garanti jusqu'au point de livraison Empress, elle pourrait se retrouver avec une capacité de livraison inutilisée de jusqu'à 16,2 $10^6 m^3/j$ (575 $10^6 pi^3/j$) au 1er novembre 2000 et une capacité inutilisée de plus de 28,2 $10^6 m^3/j$ (1,0 $10^9 pi^3/j$) à compter du 1er novembre 2001, par suite du non-renouvellement d'autres contrats.

Les volumes acheminés sur le gazoduc North Suffield seraient, en général, des expéditions enlevées au réseau NGTL. Selon NGTL, si le gazoduc proposé était éventuellement utilisé à pleine capacité, il réduirait de 5,35 $10^6 m^3/j$ (190 $10^6 pi^3/j$) les expéditions sur le réseau NGTL. Elle a souligné que cette baisse des expéditions sur son réseau pourrait entraîner un manque à gagner de recettes de jusqu'à 16 millions $ et infliger inutilement des augmentations de droits à ses clients. Ce manque à gagner ne serait pas compensé à court terme par d'autres approvisionnements.

S'il s'agissait de perdre seulement un volume de 1,27 $10^6 m^3/j$ (45 $10^6 pi^3/j$) (c.-à-d. le volume actuellement réservé par contrat sur le gazoduc North Suffield), le coût pour les expéditeurs de NGTL serait peut-être de l'ordre de 3,8 millions $ par année.

NGTL a déclaré qu'AEC Suffield avait affirmé qu'elle n'aurait pas à augmenter ses droits et qu'elle pourrait absorber les coûts. NGTL a souligné que son pipeline est réglementé en fonction du coût du service et que son taux de rendement est basé sur certaines hypothèses de risque. Selon elle, suggérer que NGTL devrait absorber les coûts est ne pas tenir compte des risques associés à ce taux de rendement réglementé.

Opinion du demandeur

AEC Suffield a souligné que la concurrence ne se produit que s'il y a sous-utilisation, ajoutant que NGTL ne cherchera nullement à être concurrentielle si son réseau ne subit pas une certaine sous-utilisation. NGTL veut simplement protéger le monopole qu'elle détient sur le transport du gaz à partir de la région.

AEC Suffield a fait valoir que, comme dans le cas du gazoduc Coleman, l'évaluation des pertes subies par NGTL ne devrait pas être basée sur la capacité des installations, mais bien sur les volumes réservés par contrat. En conséquence, les pertes que subirait NGTL se chiffreraient à environ 3,8 millions $ par année. Selon AEC Suffield, des pertes de cet ordre auraient un effet minime sur les droits payés par les

autres expéditeurs. AEC Suffield a aussi indiqué que NGTL n'était pas obligée de passer à ses expéditeurs les coûts associés à cette perte de volumes.

AEC Suffield a souligné qu'en ce qui concerne la question de l'approvisionnement, NGTL avait suggéré qu'il n'y avait pas assez de gaz pour alimenter le gazoduc projeté, mais qu'en parlant de l'impact sur les droits perçus sur son réseau, elle avait laissé entendre que le gazoduc North Suffield pourrait transporter trop de gaz. AEC Suffield a indiqué que les réserves de gaz restantes dans le secteur de Suffield, soit 236 000 $10^6 m^3$ (8,4 $10^{12} pi^3$), équivaudraient à des expéditions d'environ 5,35 $10^6 m^3/j$ (190 $10^6 pi^3/j$) de gaz sur le gazoduc AEC South Suffield et de 5,35 $10^6 m^3/j$ (190 $10^6 pi^3/j$) de gaz sur le gazoduc North Suffield pendant une période de 60 ans.

NGTL a fait valoir que durant l'audience visant le gazoduc Coleman, on avait exprimé l'avis que l'impact de la construction du gazoduc Coleman sur les pipelines en place serait de courte durée. Selon NGTL, il n'en serait pas ainsi dans le cas du gazoduc North Suffield. AEC Suffield a contesté ce point de vue en citant les propos du président de TransCanada qui avait récemment affirmé qu'il s'attendait à ce que les taux d'utilisation du réseau TransCanada (et du réseau NGTL) atteignent des niveaux sans précédent d'ici cinq ans.

Lorsqu'il s'agit de peser les coûts et les avantages, NGTL et AEC Suffield ont affirmé que l'incidence sur l'environnement et sur les propriétaires fonciers représentait d'autres coûts dont l'Office devrait tenir compte. Pour sa part, AEC Suffield a fait remarquer qu'aucun groupe de propriétaires fonciers, groupe environnementaliste ou organisme non gouvernemental n'était intervenu à l'instance. NGTL a indiqué qu'elle n'avait pas pris position sur le bien-fondé de la demande du point de vue environnemental. AEC Suffield estimait que le projet n'était pas susceptible d'entraîner des effets environnementaux négatifs importants.

AEC Suffield a soutenu que les coûts associés au gazoduc North Suffield ne sont pas supérieurs aux avantages qu'en tireraient AEC Marketing et d'autres expéditeurs éventuels et à l'avantage général qu'il y aurait à laisser agir les forces du marché.

5.4.3 Solution potentielle négociée commercialement

Opinion du demandeur

AEC Suffield a laissé entendre que l'instance a trois issues possibles : l'Office rejette la demande et AEC Marketing est obligée d'utiliser le réseau NGTL; l'Office agrée la demande et AEC Suffield construit le gazoduc North Suffield; ou, l'Office agrée la demande et NGTL réagit en proposant un tarif concurrentiel sous forme de service de conservation de charge (SCC). Les deux derniers dénouements représentent des options qui sont déterminées par l'industrie et axées sur le marché. Si l'Office souhaite appuyer une solution axée sur le marché, il doit agréer la demande d'AEC Suffield.

AEC Suffield a souligné que la preuve montre clairement que NGTL a tous les outils qu'il lui faut pour faire concurrence, si elle le désire. En fait, elle est peut-être en meilleure position de soutenir la concurrence qu'au moment où la décision sur le gazoduc Coleman a été rendue, puisque l'AEUB a admis la solution du SCC dans le cadre de sa décision sur la demande de 1999 de NGTL visant la tarification et les produits. AEC Suffield a indiqué que le SCC fait partie intégrante de la structure tarifaire de NGTL,

et que cette dernière peut se prévaloir de cette solution si elle est menacée par un pipeline de contournement concurrent.

AEC Suffield a soutenu qu'il devrait être facile à NGTL de lui faire concurrence, étant donné qu'elle a déjà un pipeline en place, mais que NGTL n'est pas motivée à le faire. AEC Suffield trouvait ironique que NGTL déclare qu'un volume de 1,27 $10^6 m^3/j$ (45 $10^6 pi^3/j$) n'était pas suffisant pour qu'elle offre un tarif SCC, mais qu'elle pourrait le faire pour un volume de 5,35 $10^6 m^3/j$ (190 $10^6 pi^3/j$). Elle a fait valoir qu'il faudrait une décision de l'Office visant à approuver sa demande pour motiver NGTL à faire concurrence. NGTL avait déclaré que l'approbation par l'Office du gazoduc North Suffield serait un facteur qui l'inciterait à se présenter à la table de négociation.

AEC Suffield s'est dite disposée à négocier avec NGTL si cette dernière offrait un tarif SCC, à condition qu'elle n'ait pas déjà commandé les conduites. Toutefois, AEC Suffield a soutenu que le gazoduc North Suffield est nécessaire sur le plan de l'utilité publique et qu'il serait construit de manière à ne pas entraîner d'effets environnementaux négatifs importants.

Opinion de NGTL

NGTL a opiné que la disponibilité d'une solution négociée commercialement est sans rapport avec les délibérations de l'Office et ne change en rien le mandat de ce dernier. Selon NGTL, l'existence d'une solution négociée commercialement n'a aucune incidence sur la question de savoir si le gazoduc North Suffield, eu égard au fond de la demande, est économiquement faisable et conforme à l'intérêt public. NGTL a argué que l'Office ne peut pas approuver une demande de construction de pipeline en se basant strictement sur l'expectative que les marchés commerciaux décideront, en fin de compte, s'il se fera construire ou non, si le projet ne répond pas, par ailleurs, aux exigences législatives.

NGTL a déclaré qu'AEC Suffield avait laissé entendre que la question du service de conservation de charge est directement liée à la concurrence et que si NGTL était disposée à faire concurrence, elle offrirait un tarif SCC. Selon NGTL, cette position est incongrue, sinon en contradiction avec les prétentions d'AEC Suffield selon lesquelles le gazoduc proposé sera utile et utilisé et qu'il est nécessaire pour stimuler la concurrence. NGTL a mis en doute le caractère d'utilité publique du gazoduc proposé, s'il peut tout aussi bien être remplacé par un SCC.

NGTL se demandait aussi si le demandeur n'était pas en train de se servir du processus de demande simplement comme un outil de négociation, c.-à-d. un moyen d'obtenir de NGTL de meilleures conditions sur son réseau. NGTL a affirmé que l'Office ne devrait pas miser sur des solutions commerciales aux seules fins de prévenir le dédoublement de capacité ou des coûts, à cause de l'incertitude et de l'imprévisibilité intrinsèques de telles solutions. Elle a noté que, malgré les efforts qu'elle avait déployés pour négocier un règlement avec AEC Suffield relativement au gazoduc South Suffield, aucune entente n'était intervenue et le gazoduc avait été construit.

NGTL a soutenu que si l'Office accepte les assertions du demandeur et détermine qu'un tarif SCC serait un facteur pertinent de nature à influer sur ses délibérations, il doit aussi, pour des raisons similaires, reconnaître que la conception tarifaire actuelle de NGTL repose sur des considérations de politique publique. Il a fallu plusieurs années pour forger la conception tarifaire actuelle de NGTL, et les droits qui en découlent. Cette conception tarifaire et les droits connexes sont le fruit d'importants efforts de

collaboration entre NGTL, les intervenants dans l'industrie et les parties intéressées. Aux termes de sa Décision 2000-6, l'AEUB a jugé que, dans l'ensemble, cette méthodologie de conception des droits représentait un compromis raisonnable entre des intérêts divergents et que les droits qui en découlaient étaient justes, raisonnables et conformes à l'intérêt public.

De l'avis de NGTL, si l'ONÉ ignore que la conception tarifaire actuelle repose sur des motifs de politique publique et retient le mécanisme du SCC comme un facteur pertinent, ce sera en quelque sorte substituer son jugement à celui de l'AEUB au sujet de l'à-propos de la tarification actuelle de NGTL.

NGTL a souligné que si le demandeur croit fermement que la conception tarifaire du réseau NGTL, telle qu'elle est appliquée à AEC Suffield dans le secteur de Suffield, est réellement inéquitable, déraisonnable ou injuste, il peut plaider sa cause devant l'AEUB.

NGTL a conclu sa plaidoirie en affirmant qu'AEC Suffield souhaite construire une capacité de transport supplémentaire à partir de l'Alberta pour obtenir à meilleur prix un service comparable à ce qui est déjà offert sur le réseau NGTL. AEC Suffield poursuit ce but alors qu'il existe sur le réseau NGTL des installations pratiquement identiques qui sont gravement sous-utilisées, qui assurent actuellement le transport des volumes en cause et qui peuvent répondre aisément à l'ensemble des besoins en services de transport à partir de cette région qui pourraient surgir dans un avenir prévisible. NGTL a déclaré qu'AEC Suffield a pris une décision commerciale fondée sur ses intérêts. Cependant, l'Office a pour mandat d'assurer que la promotion des intérêts d'AEC Suffield ne se fasse pas aux dépens des autres parties touchées.

Opinion de l'Office

AEC Suffield a déposé sa demande de certificat d'utilité publique conformément à l'article 52 de la Loi sur l'ONÉ, qui définit comme suit les obligations de l'Office à l'égard de la demande :

> Sous réserve de l'agrément du gouverneur en conseil, l'Office peut, s'il est convaincu de son caractère d'utilité publique, tant pour le présent que pour le futur, délivrer un certificat à l'égard d'un pipeline; ce faisant, il tient compte de tous les facteurs qu'il estime pertinents, et notamment de ce qui suit :
>
> *a)* l'approvisionnement du pipeline en pétrole ou gaz;
>
> *b)* l'existence de marchés, réels ou potentiels;
>
> *c)* la faisabilité économique du pipeline;
>
> *d)* la responsabilité et la structure financières du demandeur et les méthodes de financement du pipeline ainsi que la mesure dans laquelle les Canadiens auront la possibilité de participer au financement, à l'ingénierie ainsi qu'à la construction du pipeline.
>
> *e)* les conséquences sur l'intérêt public que peut, à son avis, avoir sa décision.

Il est important de souligner que le Parlement n'a pas jugé nécessaire de préciser comment les facteurs énoncés dans cet article, ou tous autres facteurs que l'Office pourrait juger pertinents, doivent être examinés et pris en compte. La Cour suprême du

Canada a indiqué que le test de détermination de l'utilité publique réside essentiellement dans la formulation d'une opinion par le tribunal. Ce dernier doit fonder cette opinion sur le dossier dont il est saisi, mais sa décision ne repose pas seulement sur les faits, comprenant aussi l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire considérable en matière administrative[1]. Une nette incapacité du demandeur de convaincre l'Office sur un seul point critique (comme, par exemple, l'aptitude à financer le projet) peut suffire à lui faire conclure que le projet ne peut pas être considéré comme étant d'utilité publique. Or, il est assez improbable qu'un projet soit rejeté à défaut de satisfaire à un seul facteur. Il arrive plus couramment que l'Office soit confronté à la situation qui se présente dans la demande actuelle, c'est-à-dire un cas où la preuve visant un ou plusieurs des points examinés est plus forte que celle produite à l'égard d'autres questions pertinentes ou que la preuve présentée dans le cadre d'autres demandes. En pareil cas, l'Office, sur la foi de la preuve fournie et compte tenu des circonstances particulières de la demande, exerce son pouvoir discrétionnaire en matière administrative et son expertise pour formuler un jugement global sur le caractère d'utilité publique du pipeline proposé pour le présent et pour le futur. En outre, l'Office peut se laisser guider par des décisions antérieures, mais il n'est pas lié par celles-ci.

Nous avons examiné dans des parties antérieures des présents Motifs de décision certaines considérations pertinentes ayant trait à la conception des installations (chapitre 2), aux questions environnementales, foncières et socio-économiques (chapitre 3) et au transport, aux droits et aux tarifs (chapitre 4). Pour ce qui est des questions financières qui doivent être examinées aux termes du paragraphe 52 *d)*, l'Office est satisfait de la preuve que le demandeur a produite, laquelle n'a été contestée par aucune des parties à l'instance. Les autres questions pertinentes, à savoir l'approvisionnement (alinéa 52*a)*), les marchés (alinéa 52*b)*), la faisabilité économique (alinéa 52*c)*) et les autres questions liées à l'intérêt public (alinéa 52*e)*) sont traitées dans la section qui suit.

Approvisionnement

Les approvisionnements en gaz susceptibles d'appuyer des installations pipelinières, dans l'immédiat et dans le futur, comprennent les réserves établies et le potentiel de gaz non encore découvert se trouvant dans une région qui serait raisonnablement accessible aux installations projetées. AEC Suffield a produit une preuve à l'égard de ces deux types d'approvisionnements.

L'approvisionnement constitué des réserves établies dans le secteur de Suffield serait immédiatement accessible aux installations proposées. Un approvisionnement supplémentaire provenant d'autres champs gaziers pourrait devenir disponible à mesure qu'expirent les contrats de transport conclus entre NGTL et d'autres expéditeurs. Selon toute vraisemblance, cet approvisionnement se trouvera à une distance raisonnable des

---

1 ***Memorial Gardens Association (Canada) Ltd.* c. *Colwood Cemetery Co.*** [1958] R.C.S. 353, page 357 [traduction] *...la question de savoir si l'utilité publique exige une action donnée n'est pas une question de fait. Il s'agit avant tout de la formulation d'une opinion. Il est bien entendu que les faits doivent être établis pour justifier une décision de la Commission, mais cette décision ne peut être prise sans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire considérable en matière administrative.*

installations projetées, et nettement à l'intérieur de la zone de collecte définie par AEC Suffield.

L'Office note que les estimations qu'AEC Suffield a fournies au sujet du potentiel de gaz non encore découvert se fondent sur une forme d'évaluation dont la méthodologie est difficile à définir. L'Office accorde plus de confiance aux méthodologies stochastiques qui permettent de quantifier l'incertitude dont s'assortissent habituellement les estimations d'approvisionnements en gaz non encore découverts. À l'avenir, l'Office s'attendra à ce que le demandeur utilise des méthodes de prévision probabilistique basées sur des statistiques pour l'examen de l'approvisionnement potentiel non encore découvert.

Pour ce qui est d'évaluer les perspectives de mise en valeur du potentiel gazier non encore découvert, l'Office remarque qu'AEC Oil and Gas a fait des investissements considérables en acquérant des droits sur des hydrocarbures situés sous les zones du Crétacé supérieur dans le champs Suffield. L'étude du potentiel gazier qu'AEC Suffield a présentée ainsi que d'autres documents publics indiquent qu'il existe, à de plus grandes profondeurs, un potentiel supplémentaire d'hydrocarbures dans le champs Suffield et les alentours, quoique ces estimations recèlent une certaine incertitude, comme c'est le cas de toute estimation de ressources. L'Office a confiance que, même si on ne tient pas entièrement compte des diverses estimations de l'approvisionnement potentiel en gaz, il reste d'importants volumes de gaz non encore découverts auxquels le projet aurait accès dans la zone de collecte. De plus, il est probable qu'une partie des ressources potentielles en gaz pourrait être raccordée économiquement au gazoduc North Suffield proposé.

Par conséquent, l'Office est convaincu que l'approvisionnement en gaz actuel, augmenté d'une partie du potentiel gazier non encore découvert, constituera un approvisionnement suffisant pour appuyer les installations proposées.

L'Office note que NGTL lui a demandé d'inclure dans tout certificat éventuel une condition exigeant que le demandeur obtienne l'autorisation préalable de l'Office pour raccorder matériellement le gazoduc North Suffield aux installations de stockage AECO C. L'Office met en doute le caractère pratique d'une telle condition, précisant que si AEC Suffield voulait raccorder son gazoduc aux installations en question, il lui faudrait obtenir l'autorisation voulue pour le faire. Par conséquent, l'Office n'est pas disposé à inclure la condition proposée dans tout certificat qu'il pourrait accorder.

Marchés

Compte tenu de la croissance prévue de la demande sur les marchés de l'Est canadien ainsi que ceux du Midwest et du Nord-est des États-Unis, et des besoins de marchés existants auxquels pourrait répondre un pipeline concurrent, l'Office est convaincu qu'il y aura suffisamment de marchés pour soutenir les installations projetées pendant leur vie utile.

Faisabilité économique

Au cours des dernières années, l'Office a évalué la faisabilité économique de projets de gazoduc en déterminant la probabilité que ces installations seront exploitées à un niveau raisonnable pendant leur vie économique et la probabilité que les frais liés à la demande seront payés. Ce critère a d'abord été établi[1] dans le contexte de projets d'agrandissement de pipelines en place où les expéditeurs existants auraient à assumer, totalement ou en grande partie, les éventuels risques de sous-utilisation des installations agrandies. Tel n'est pas le cas ici. AEC Suffield propose de construire un gazoduc à risque commercial, ce qui veut dire qu'elle assumera tous les risques financiers connexes. Par conséquent, ce n'est nécessaire d'appliquer rigoureusement le critère de faisabilité économique pour protéger des expéditeurs non affiliés actuels ou futurs. Néanmoins, il est normal que l'Office veuille que le pipeline soit exploité à un niveau raisonnable pendant sa vie économique. En l'occurrence, on peut raisonnablement conclure que l'entreprise affiliée d'AEC Suffield, qui a le contrôle d'importantes réserves dans le secteur, utilisera le gazoduc proposé. Cette entreprise affiliée, AEC Marketing, a signifié, par la signature d'une EP, son engagement à souscrire 24 % de la capacité du gazoduc pendant une période de 20 ans.

Selon l'Office, l'existence d'ententes de services de transport à long terme signées démontre la nécessité du gazoduc North Suffield. Par conséquent, l'Office inclura dans tout certificat qu'il pourrait délivrer à AEC Suffield une condition voulant que celle-ci lui soumette, avant le début de la construction du gazoduc, une copie de l'entente de services de transport conclue pour la capacité souscrite de 46,4 TJ/j (environ 45 $10^6 pi^3/j$).

L'Office est persuadé que le gazoduc proposé sera exploité à un niveau raisonnable pendant sa vie économique et que les frais liés à la demande seront probablement payés.

Intérêt public

L'Office juge que le critère qu'il a appliqué dans des cas précédents, à savoir qu'«en général, on sert l'intérêt public en laissant agir les forces du marché, sauf si le prix à payer est trop élevé par rapport aux avantages qu'on en retire», demeure tout à fait pertinent. Selon lui, il y a de fortes similitudes entre la demande visant le gazoduc North Suffield et celle concernant la construction du gazoduc Coleman. Comme pour le projet Coleman, les principaux avantages associés au gazoduc North Suffield résident dans la concurrence et la liberté de choix. Le gazoduc North Suffield offrirait un choix de moyens de transport aux expéditeurs, lesquels en tireraient un avantage financier en raison de l'écart notable entre les droits proposés pour le gazoduc North Suffield et ceux qui sont exigés sur le réseau NGTL dans le secteur. AEC Suffield est disposée à courir le risque financier qu'elle ne réalisera peut-être pas les avantages économiques escomptés. La demande visant le gazoduc North Suffield transmet des signaux du marché concernant le rapport coût-efficience du service de transport en place.

---

1 Motifs de décision GH-5-89, Volume 1, Conception des droits et faisabilité économique, datés de novembre 1990, chapitre 3.

Il ressort de la preuve que les coûts potentiels associés à la demande sont des coûts imposés à de tierces parties, c.-à-d. à des expéditeurs actuels de NGTL. L'Office note les préoccupations de NGTL concernant la disponibilité d'approvisionnements et les répercussions possibles sur ses installations. Il estime pertinent d'établir une distinction entre les incidences sur les stations de comptage à la réception de NGTL, situées dans le secteur de Suffield, et les effets sur sa canalisation principale Est. Comme l'a affirmé NGTL, si le gazoduc North Suffield est construit, il y aura probablement une baisse du niveau d'utilisation des stations de comptage AECO I, B, A et H de NGTL, et des conduites de raccordement, lorsque les contrats actuels d'AEC Marketing expireront. L'Office ne pense pas que les coûts occasionnés par la sous-utilisation de ces installations soient considérables. De plus, l'Office trouve important de souligner que si une partie de la capacité de la canalisation principale de NGTL se trouvait à être sous-utilisée par suite de la construction du gazoduc projeté, elle serait accessible à la plupart des volumes de gaz naturel produits dans la région géographique desservie par le réseau NGTL. La perte des volumes d'AEC Marketing n'aura, dans l'immédiat, qu'une faible incidence sur le réseau NGTL dans son ensemble. Même en supposant un coefficient de charge de 100 %, le gazoduc proposé ne représente qu'environ 3 % du débit de la canalisation principale de NGTL à Empress.

NGTL a reconnu que la baisse de jusqu'à 5,35 $10^6 m^3/j$ (190 $10^6 pi^3/j$) du volume des expéditions sur son réseau n'aggraverait pas de façon marquée la disponibilité de capacité prévue sur sa canalisation principale Est par suite du non-renouvellement de contrats en 2000 et 2001. Néanmoins, NGTL et ses expéditeurs pourraient subir des coûts à court terme variant de 3,8 à 16 millions $ par année, lesquels coûts, s'ils se matérialisent, pourraient découler directement du gazoduc North Suffield. Toutefois, l'Office ne s'attend pas à ce que cette perte, qui est plutôt négligeable dans l'optique de l'ensemble du réseau NGTL, soit de longue durée. Sous ce rapport, l'Office rappelle les déclarations publiques de TransCanada où la compagnie se disait confiante que les canalisations principales de TransCanada (et de NGTL) seraient utilisées à des «niveaux sans précédent d'ici cinq ans».

L'Office croit que NGTL dispose de solutions qui lui permettraient d'atténuer les coûts qu'elle-même et ses expéditeurs pourraient encourir en raison de la demande visant le gazoduc North Suffield. NGTL a les outils qu'il faut pour soutenir la concurrence et l'Office trouve que le recours potentiel à un tarif SCC est pertinent dans le cadre de ses délibérations, mais uniquement dans la mesure où cela démontre que NGTL, par le passé, s'est montrée capable de relever le défi de la concurrence malgré qu'elle soit un service public réglementé à tout point de vue. L'Office reconnaît la Décision 2000-6 de l'AEUB dans laquelle cet organisme a convenu qu'il était approprié de donner à NGTL la capacité de réagir, au moyen d'un tarif SCC, à la menace posée par le projet de contournement d'un concurrent. Si NGTL ne pense pas avoir les outils nécessaires pour faire face à la situation que crée la demande de construction du gazoduc North Suffield, l'Office estime qu'elle pourrait chercher une solution convenable de concert avec ses expéditeurs et par l'entremise de l'organisme de réglementation provincial.

L'Office convient que la concurrence a des limites et que des projets de pipelines concurrents ne supposent pas en soi que les avantages pour le public l'emportent sur les coûts. Dans le cas à l'étude, cependant, l'Office trouve que, dans l'ensemble, les

avantages l'emportent sur les coûts. L'Office ne pense pas qu'il soit nécessaire, pour le moment, d'indiquer comment il définirait ce que sont les limites de la concurrence dans le cadre d'une future demande.

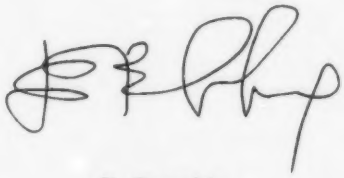
Décision

L'Office estime que le gazoduc North Suffield est d'utilité publique et qu'il le demeurera à l'avenir.

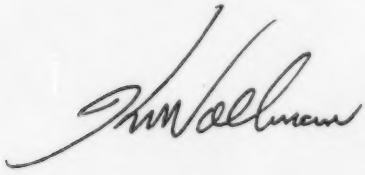
Chapitre 6

Dispositif

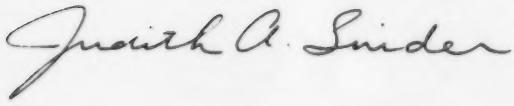
Les chapitres qui précèdent constituent notre décision et nos motifs de décisions concernant la demande entendue par l'Office dans le cadre de l'instance GH-2-2000. Compte tenu de la preuve produite, l'Office est convaincu que les installations visées par la demande sont d'utilité publique et qu'elles le demeureront à l'avenir. L'Office approuve la demande qu'AEC Suffield a déposée aux termes de l'article 52 de la Loi sur l'ONÉ en vue de la construction de nouvelles installations pipelinières et il recommandera que la gouverneure en conseil agrée la délivrance d'un certificat, sous réserve des conditions énoncées à l'annexe II.



E. Quarshie
Membre présidant l'audience



K.W. Vollman
Membre



J.A. Snider
Membre

Calgary (Alberta)
Août 2000

Annexe I

Liste des questions

Dans les Instructions sur le déroulement de l'instance GH-2-2000, l'Office a relevé les questions suivantes aux fins de discussion à l'audience (la liste n'est pas exhaustive) :

1. La faisabilité économique du projet de gazoduc.

2. Les répercussions commerciales éventuelles du projet.

3. La nécessité des installations proposées.

4. Les effets environnementaux et répercussions socio-économiques que pourraient avoir la construction et l'exploitation des installations proposées. Seront notamment pris en compte les éléments relevés au paragraphe 16(1) de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.

5. L'à-propos de la conception des installations proposées.

6. L'à-propos du tracé général du gazoduc.

7. La méthode de réglementation des droits et tarifs, y compris la demande d'AEC Suffield voulant qu'elle soit considérée comme une société du groupe 2 aux fins de la réglementation des droits et du tarif applicables au gazoduc North Suffield (suivant la méthode décrite dans le Protocole sur la réglementation des sociétés du groupe 2, diffusé par l'Office le 6 décembre 1995).

8. Les conditions dont devrait s'assortir tout certificat délivré.

Annexe II

Conditions proposées pour le certificat

Généralités

1. Sauf avis contraire de l'Office, AEC Suffield doit veiller à ce que les installations approuvées soient conçues, fabriquées, situées, construites et mises en place conformément aux plans et devis, et autres renseignements ou données figurant dans sa demande ou dans la preuve produite devant l'Office dans le cadre de l'instance GH-2-2000.

2. Sauf avis contraire de l'Office, AEC Suffield doit appliquer ou faire appliquer les politiques, méthodes et procédures concernant la protection de l'environnement, qui sont comprises ou mentionnées dans sa demande, ou dans la preuve produite devant l'Office au cours de l'instance GH-2-2000.

Avant le début de la construction

3. Sauf avis contraire de l'Office, AEC Suffield doit déposer auprès de l'Office, au moins 14 jours avant le début de la construction des installations approuvées, le ou les calendriers de construction détaillés indiquant les principaux travaux de construction, et signaler au fur et à mesure à l'Office les modifications apportées aux calendriers en question.

4. Sauf avis contraire de l'Office, au moins dix (10) jours avant le début de la construction des installations approuvées, AEC Suffield doit déposer auprès de l'Office un programme d'inspection des travaux de construction qui comprend une liste détaillant le nombre et les types de postes de préposés à l'inspection, y compris leurs fonctions et qualifications, rôles, responsabilités et pouvoirs de décision, de même que la structure de rapport des personnes chargées de l'inspection des divers travaux de construction pipelinière, ainsi que des aspects liés à la sécurité et à l'environnement.

5. Sauf avis contraire de l'Office, au moins dix (10) jours avant le début de la construction des installations approuvées, AEC Suffield doit déposer auprès de l'Office les renseignements sur son programme de vérification de la construction, lequel doit comprendre un calendrier de vérification ou des mécanismes déclenchant l'exécution du programme de vérification, une description des rôles et des responsabilités de l'équipe de vérification, des objectifs de la vérification et de la méthodologie, ainsi que des moyens permettant de vérifier la prise des mesures appropriées pour rectifier les cas de non-conformité relevés du point de vue des travaux de construction pipelinière, y compris au plan de la sécurité et de l'environnement.

6. Sauf avis contraire de l'Office, AEC Suffield doit engager et avoir sur place pendant la construction un spécialiste des sols compétent et doit soumettre à l'approbation de l'Office, au moins 30 jours avant le début de la construction, des renseignements sur les qualifications, le

rôle, les responsabilités, les pouvoirs de décision ainsi que la structure de rapport associés au poste de spécialiste des sols.

7. Sauf avis contraire de l'Office, au moins 14 jours avant le début de la construction des installations approuvées, AEC Suffield doit déposer auprès de l'Office :

   a) un manuel sur la sécurité en matière de construction, conformément à l'article 20 du *Règlement de 1999 sur les pipelines terrestres* (RPT-99);

   b) un programme d'assemblage sur le chantier énonçant les procédures à suivre pour l'assemblage sur le chantier des éléments du gazoduc North Suffield, conformément à l'article 16 du RPT-99;

   c) le devis de construction du gazoduc d'AEC Suffield.

8. Sauf avis contraire de l'Office, au moins 21 jours avant le début de la construction, y compris les travaux de débroussaillement ou d'excavation, AEC Suffield doit soumettre un plan de protection de l'environnement à l'approbation de l'Office.

9. Sauf avis contraire de l'Office, au moins 21 jours avant le début de la construction, y compris les travaux de débroussaillement ou d'excavation, AEC Suffield doit soumettre à l'approbation de l'Office un plan d'atténuation propre à chaque espèce faunique et végétale ayant un statut protégé et chaque communauté végétale suscitant des préoccupations qui sont susceptibles d'être affectées par la construction, de même que soumettre des copies de tout correspondance échangée démontrant que les plans d'atténuation ont été élaborés en consultation avec les organismes de réglementation compétents, y compris Environnement Canada.

10. Sauf avis contraire de l'Office, au moins 21 jours avant le début de la construction, y compris les travaux de débroussaillement ou d'excavation, AEC Suffield doit soumettre à l'approbation de l'Office un plan de suivi particulier visant à évaluer l'efficacité du plan d'atténuation établi à l'égard du rat kangourou d'Ord, de chaque espèce végétale rare et de chaque communauté végétale suscitant des préoccupations, ainsi que soumettre des copies de toute correspondance échangée démontrant que les plans ont été élaborés en consultation avec les organismes de réglementation compétents, y compris Environnement Canada. Les plans de suivi doivent comprendre un calendrier de dépôt de rapports auprès de l'Office.

11. Sauf avis contraire de l'Office, au moins 14 jours avant le début de la construction, AEC Suffield doit déposer auprès de l'Office des copies de toute correspondance reçue des autorités provinciales en matière d'archéologie au sujet de l'admissibilité de l'évaluation des incidences sur les richesses historiques, y compris une mise à jour de l'évaluation pour le tracé modifié.

12. Sauf avis contraire de l'Office, avant le début de tous travaux de construction des installations proposées, AEC Suffield doit établir à la satisfaction de l'Office que des contrats de services de transport garanti ont été signés pour la capacité souscrite sur le gazoduc North Suffield (soit 46,4 TJ/j (environ 45 $10^6 pi^3/j$).

13. Sauf avis contraire de l'Office, au moins 21 jours avant le début de la construction, AEC Suffield doit soumettre à l'approbation de l'Office les renseignements suivants concernant tout changement que nécessite la modification du tracé :

a) les résultats de la consultation publique, une liste des propriétaires fonciers touchés et l'état d'avancement du processus d'acquisition de terrains;

b) l'espace requis comme emprise permanente pour le gazoduc North Suffield;

c) la portion de l'emprise permanente de 15 mètres du gazoduc North Suffield qui longera des installations pipelinières ou des routes existantes;

d) les besoins en fait d'aires de travail temporaire.

Pendant la construction

14. Sauf avis contraire de l'Office, au moins 14 jours avant d'entreprendre les essais sous pression, AEC Suffield doit déposer auprès de l'Office un programme d'essai sous pression, conformément à l'article 23 du RPT-99, et les mesures d'atténuation particulières qu'AEC Suffield entend prendre relativement aux essais hydrostatiques.

15. Sauf avis contraire de l'Office, AEC Suffield doit, pendant la construction, conserver aux fins de vérification à chaque bureau de chantier une copie des méthodes de soudure et d'examen non destructif utilisées dans le cadre du projet, y compris toute la documentation pertinente.

16. Sauf avis contraire de l'Office, AEC Suffield doit élaborer un programme de vérification concernant la protection des biens et de l'environnement et la sécurité du public et des employés de la compagnie, conformément à l'article 53 du RPT-99. À cet égard, AEC Suffield doit déposer auprès de l'Office, sept (7) jours avant la mise en service des installations, un calendrier indiquant à quel moment elle compte avoir achevé la planification, la conception, l'élaboration et la mise en place du programme de vérification.

17. Sauf avis contraire de l'Office, AEC Suffield doit construire le franchissement de la rivière Saskatchewan-sud au site proposé et en utilisant la technique du forage dirigé horizontal.

18. Sauf avis contraire de l'Office, AEC Suffield n'exécutera pas de travaux de construction, de nettoyage ou de remise en état pendant la période comprise entre le 15 avril et le 15 juillet, et elle respectera les restrictions temporelles et les marges de recul définies par Environnement Canada en ce qui concerne spécifiquement les espèces relevées dans les listes du Comité sur le statut des espèces menacées de disparition au Canada comme étant des espèces en voie de disparition, des espèces menacées ou des espèces suscitant des préoccupations particulières.

19. Sauf avis contraire de l'Office, AEC doit présenter à l'Office des rapports d'étape hebdomadaires concernant la construction, sous la forme établie par l'Office. Ces rapports doivent exposer les activités exécutées au cours de la période visée par le rapport, les enjeux

environnementaux, les cas de non-observation des exigences environnementales et la solution apportée dans chaque cas.

Expiration du certificat

20. Sauf avis contraire de l'Office, donné avant le 31 décembre 2001, le présent certificat expire le 31 décembre 2001, à moins que la construction et la mise en place des installations visées par la demande n'aient débuté à cette date.